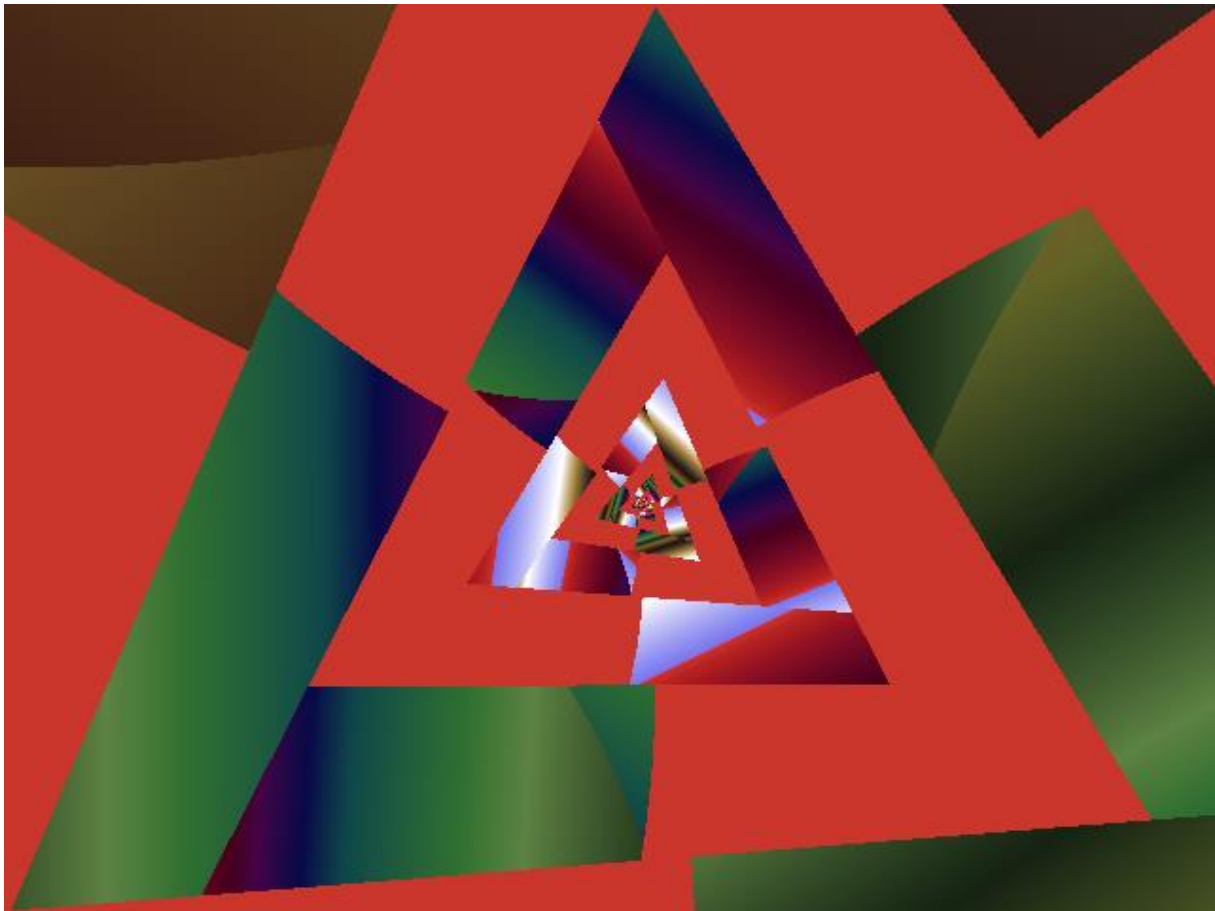


FRACTALES ADMINISTRATIVES
Chroniques du Second XXe siècle

Jeanne Siwek-Pouydesseau

(CERSA. 2005)

Bibliographie mise à jour en 2014, p. 369-374.



Grâce à la magie du scanner, je reprends ici un certain nombre de textes non publiés, difficiles d'accès, ou de synthèses publiées, qui sont autant de jalons dans un cheminement d'une quarantaine d'années.

Je regroupe, sous le titre de **Fractales administratives** *, deux compilations de textes écrits depuis la fin des années soixante.

Dans un premier volume, **Jalons sur un chemin, au delà des douanes disciplinaires** (2004), j'avais présenté une série de documents qui me semblaient significatifs de ma démarche de recherche.

Dans un deuxième volume, **Tableaux d'une administration en mal de réformes**, un nouveau recueil d'articles est centré sur les conceptions de la réforme administrative récurrentes tout au long du Second XXe siècle.

Ces textes sont datés, des corrections matérielles y ont parfois été apportées et les titres des chapitres ont évidemment été rajoutés. La présentation n'en a pas été totalement harmonisée dans la mesure où il s'agit de publications très diverses. Elles sont à situer dans la liste complète des travaux publiés figurant in fine.

Ces compilations n'ont d'autre prétention que d'être éventuellement utiles à de futurs chercheurs en histoire administrative.

*Fractal se dit d'objets mathématiques dont la création ou la forme ne trouve ses règles que dans l'irrégularité ou la fragmentation (dictionnaire Larousse).

En illustration :

Galerie Bernard Chancogne 244 (fractales.free.fr) en ouverture.

Strange attractor (J.C. Sprott Gallery) p. 7.

Fractal collage (markch85712.home.mindspring.com) p. 189.

SOMMAIRE*

I. JALONS SUR UN CHEMIN

9. Genèses

- 9. Genèse d'une démarche de recherche (1984)
- 14. Les analyses de l'administration en France (1975)
- 30. Avant-propos méthodologique (1984)

44. Immuable ou changeante ?

- 44. L'évolution de l'administration depuis la Seconde Guerre mondiale (1967)
- 55. Le rôle politique des hauts fonctionnaires (1973)
- 71. Quel type de gestion publique ? (1979)
- 88. Les syndicats de fonctionnaires et la qualité de l'action publique (1998)

98. Statuts et enjeux sociaux

- 98. La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire (1995)
- 109. Les garanties de l'emploi des agents communaux (1998)
- 121. L'élaboration du statut des personnels d'EDF-GDF (1996)
- 133. Les personnels de la Sécurité sociale et leurs syndicats (1997)

141. Des corps intermédiaires illégitimes ?

- 141. Les cols blancs publics et privés jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (1994)
- 158. Les syndicats d'employés et de fonctionnaires depuis 1948 (1996)
- 168. Les syndicats des grands services publics (1995)
- 175. Les syndicats de fonctionnaires entre corporatisme et intérêt général (2001)

* Entre parenthèses, la date d'écriture ou de publication.

II. TABLEAUX D'UNE ADMINISTRATION EN MAL DE REFORMES

191. Initiatives et analyses en marge de l'appareil administratif

- 191. L'Institut Technique des Administrations Publiques de 1947 à 1968 (1968)
- 200. La réforme administrative vue à travers La Revue Administrative de 1948 à 1969 (1969)
- 206. La modernisation de l'administration dans la Revue Administrative de 1978 à 1998 (1998)

216. Le coût et le rendement des services publics

- 216. Le Comité central d'enquête de 1946 à 1969 (1969)
- 235. Du huitième au dixième rapport général (1977)
- 254. Bilan du Comité central d'enquête (1972-1981)

259. Consultation ou participation ?

- 259. Consultation et participation (1972)
- 275. La participation des usagers à l'échelon central (1972)
- 290. Le Conseil supérieur de la fonction publique (1972)

307. Le choc de l'Europe

- 307. Les syndicats des services publics face au Marché unique (1991)
- 316. Les syndicats et la réforme des PTT (1991)
- 333. Syndicats, grèves et modernisation aux Finances (1991-2000)

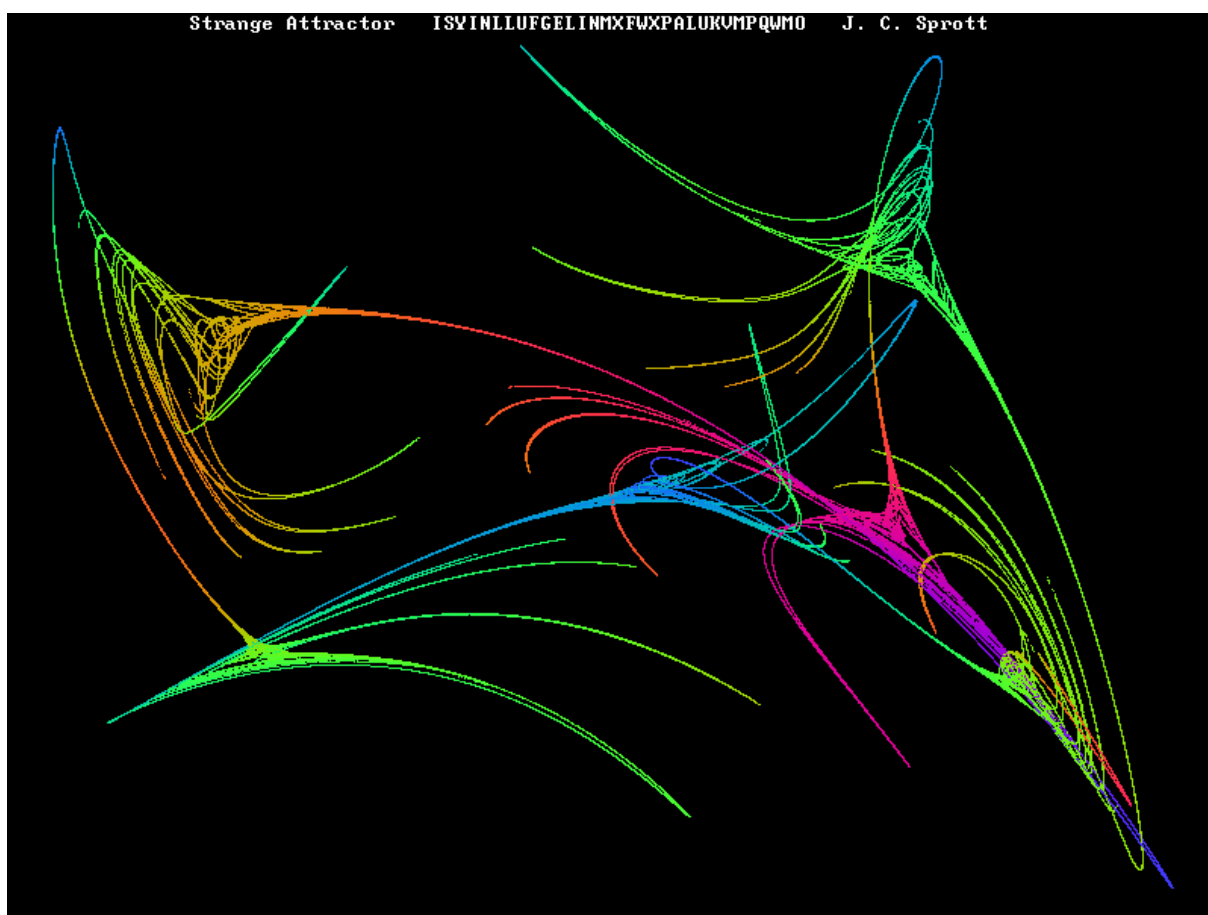
361. Epilogue : Et l'Administration d'en haut ?

- 361. Les critiques syndicales sur les projets d'ENA (1996)
- 366. Pour une vraie réforme de l'ENA (2003)
- 368. Pour le futur...

369. Publications

I. JALONS SUR UN CHEMIN.

Au delà des douanes disciplinaires.



I. GENESES

GENESE D'UNE DEMARCHE DE RECHERCHE.

(Non publié, 1984 et années 1990).

Dans les années soixante, mes premières interrogations étaient surtout dans l'air du temps : comment l'administration avait-elle changé depuis le début du siècle ? Cela m'a amené à me demander, après 1968, en quoi les syndicats de fonctionnaires avaient été un moteur ou un frein des évolutions constatées.

Dans les années soixante-dix, je m'interrogeais surtout sur le problème du changement dans les systèmes et les structures. L'analyse synchronique des sociologues d'alors m'est apparue totalement inadaptée pour répondre à ce genre de question et il était pour moi exclu de *théoriser* sur une réalité largement ignorée. Ma démarche s'apparentait à une sorte d'ethnographie génétique.

J'étudiais un type d'acteur collectif interférant avec certaines politiques publiques. Mais j'ai toujours cherché à situer ces acteurs en remontant à leur genèse, car le poids de l'histoire reste aujourd'hui très lourd dans ces mouvements où la geste sublimée des origines est constitutive de l'identité présente. Cela explique d'ailleurs, en partie, une incapacité pour certains d'entre eux à se projeter dans l'avenir. Mon but n'était donc pas de faire de l'histoire en tant que telle. J'avais initialement donné un sous-titre à ma thèse de Lettres présentée en 1984 sous la direction de François Bourricaud, devant un jury présidé par René Rémond, « Pour une génétique juridique, administrative, politique et sociale », que j'ai finalement jugé trop prétentieux. Je me suis évidemment longuement interrogée sur la micro et la macro-analyse, ainsi que sur l'individualisme méthodologique, dans une longue introduction qui n'a pas été publiée (et figure ci-après).

Des sociologues comme Raymond Boudon se référaient à l'individualisme méthodologique¹. Pour Boudon, les institutions ne pouvaient déterminer les comportements des individus, même si elles les influencent. L'existence de régularités sociales n'impliquait pas un déterminisme entre structures sociales et comportements individuels (1977). Les sociologies de l'action « se donnent des acteurs ou agents sociaux pour atomes et des systèmes d'interaction pour molécules logiques » (1979). Pour lui, le sociologue ne pouvait se satisfaire d'une théorie qui considérerait des agrégats (classes, groupes, nations) comme

¹ Boudon (Raymond) - *Effets pervers et ordre social* - P.U.F., 1977, p. 241.
Boudon (Raymond) - *La Logique du Social* - Hachette, 1979, p. 23.

les unités des plus élémentaires auxquelles il doit nécessairement descendre. La psychologie joue ici un rôle essentiel pour reconstituer l'effet des contraintes du système. D'une certaine manière, son point de vue était essentiellement micro-sociologique.

Les dangers d'une « personnification des collectifs » étaient évidents. Comme le disait Pierre Bourdieu², postuler l'existence d'une conscience collective, par exemple syndicale, dispenserait d'analyser les conditions de sa constitution, notamment au niveau des consciences individuelles. De même, il y aurait un risque de réification du phénomène (glissement du modèle de la réalité à la réalité du modèle) si l'on passait d'une régularité statistique à la régulation d'une mystérieuse mécanique sociale (1980). Pour échapper à ces difficultés, Bourdieu proposait la notion « d'habitus », systèmes de dispositions durables, principes générateurs de pratiques et de représentations, qui ne sont pas pour autant produits par un « chef d'orchestre ». Produit de l'histoire, l'habitus induirait des pratiques, individuelles ou collectives, mais sans déterminisme. En quelque sorte, P. Bourdieu voulait atteindre la relation entre individus et groupes dans sa dimension génétique.

Etait-il pertinent de prendre pour objet un ou des collectifs, en risquant de le personnifier ? La réflexion de Raymond Aron, dans les *Mélanges Morazé*³, m'a rassurée : « les problèmes du totalisme et de l'individualisme me paraissent de faux problèmes ou des problèmes de pure métaphysique à portée idéologique. La réflexion logique ou analytique doit se rapprocher bien davantage de la pratique des sciences sociales ou de la recherche historique pour découvrir de vrais débats ». Et j'ai fait mien le vœu de Fernand Braudel, dans le *Traité de sociologie de Gurvitch*⁴: « Il n'y aura de science sociale ... que dans une réconciliation, une pratique simultanée de nos divers métiers ... C'est d'une musique nouvelle que nous avons besoin ». Je mesure, bien sûr, l'outrecuidance de ce projet. Enfin, je me suis appropriée cette phrase du juriste Georges Gurvitch, évincé des facultés de Droit pour n'avoir pas passé, en son temps, l'agrégation : « L'explication sociologique a besoin de la *causalité historique*. La causalité est, en effet, plus serrée, plus continuiste et plus singularisée en histoire qu'en sociologie. Il en résulte que, parmi toutes les sciences de l'homme, seule l'histoire explique mieux et plus sûrement que la sociologie »⁵. On ne peut, toutefois, en rester à une causalité historique naïve, qui est souvent un peu courte. Les historiens ont eux aussi besoin de transgresser les *douanes épistémologiques* (Edgar Morin), sans s'aventurer au-delà des sciences sociales.

Dans mon premier ouvrage sur **le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre Froide**, il a d'abord fallu situer le mouvement des fonctionnaires par rapport au

² Bourdieu (Pierre) - *Le Sens Pratique*, Ed. de Minuit, 1980, p. 67

³ *Mélanges en l'honneur de Charles Morazé*, Privat, 1979, p. 197.

⁴ Gurvitch (Georges). *Traité de Sociologie*. I., PUF, 1958, p. 97.

⁵ *Traité de Sociologie*, op. cit., p. 245.

mouvement ouvrier. Pour certains, le mouvement ouvrier ne saurait être que premier et matriciel, aussi ont-ils cherché à minimiser, voire à déconsidérer, le mouvement fonctionnaire. Par exemple, en utilisant le mot amicalisme dans un sens systématiquement déprécié et antisyndical, ou en considérant comme *jaunes* tous ceux qui ne partageaient pas leur sectarisme. D'autres, comme les juristes, se sont réfugiés dans un nominalisme tout aussi négatif : le syndicalisme des fonctionnaires ne pouvait pas exister puisqu'il était interdit. Il a donc fallu transgresser non seulement les douanes épistémologiques ou disciplinaires, mais aussi des barrières idéologiques. Car le mouvement ouvrier, tel qu'il a été rêvé postérieurement par certains intellectuels, était en fait très minoritaire, divisé, mal organisé et fait de sursauts plutôt que de volonté générale et continue. Ainsi, préfère-t-on accorder beaucoup plus d'importance aux *minorités agissantes*, aux avant-gardes révolutionnaires, qu'aux mouvements majoritaires, jugés trop insipides. Je considère que tout mouvement social doit être quantitativement évalué et chacun remis à sa juste place représentative. Mais, en même temps, s'intéresser à un mouvement social dans l'administration sentait le souffre. J'étais mieux accueillie dans certains milieux lorsque j'étudiais les hauts fonctionnaires.

J'ai approfondi la question des débuts du syndicalisme français en étudiant ensuite **les syndicats des grands services publics et l'Europe**, puis **le syndicalisme des cols blancs**, c'est-à-dire des employés du secteur privé ou para-public. Pour les grands services publics, j'ai cherché à montrer combien était lourd l'héritage « collectiviste », l'idéologie des monopoles publics que heurte aujourd'hui de front le libéralisme européen. Le syndicalisme des employés m'a permis de mieux mesurer le poids de l'ouvriérisme politique et syndical en France, que l'on retrouve à propos des syndicats de fonctionnaires.

En terme de macroanalyse, il a aussi fallu situer le mouvement des fonctionnaires dans le système politico-administratif français. La dimension génétique en longue période, et pas seulement historique au sens où l'histoire serait l'explication de singularités, m'a paru indispensable pour comprendre comment sont secrétées des attitudes collectives et une idéologie de groupe, qui préexiste aux individus et les socialise dans ce groupe. J'ai donc essayé de décrire comment des formes de pensée et d'action s'agent et persistent dans la durée, comment certains événements bouleversent des systèmes relativement stables et les amènent à se restructurer en fonction de nouvelles contraintes, tout en conservant des strates entières d'idées et de comportements antérieurs. On peut, en effet, distinguer deux types de logiques et de temporalités.

D'une part, le développement des mouvements obéit à des contraintes institutionnelles d'ordre général, qui expliquent les homothéties entre les différents secteurs de l'administration, mais obéit aussi à des singularités qui font ressortir les nécessités structurelles. J'insiste sur l'utilité de ces études comparatives intranationales, dans le temps

et dans l'espace, avant de chercher à faire des comparaisons internationales dont on ne maîtrise pas toutes les données.

D'autre part, la seconde logique concerne la structuration des idées qui sous-tendent ces mouvements ou s'y opposent. Les systèmes de légitimation des actions entretiennent avec le développement des forces sociales des relations dialectiques, qui permettent rarement de dire si c'est l'action qui génère les idées ou l'inverse. Cette observation se retrouve dans l'analyse des politiques publiques, où les fins et les moyens sont le plus souvent choisis simultanément. Mais il existe, en outre, des décalages dans le temps. En effet, les logiques idéologiques et organisationnelles doivent se comprendre dans la longue durée et ne se recoupent pas toujours dans le court terme, car les temps de réaction ne sont pas les mêmes. Cela permet de souligner que les liaisons sont souvent plus fortes verticalement, dans le temps, dans la diachronie à l'intérieur d'un sous-système, que dans la synchronie, horizontalement, entre champs et sous-systèmes différents.

J'ai essayé de répondre à deux questions fondamentales pour un politiste. Comment une action collective, menée par un groupe peu à peu institutionnalisé, a-t-elle pu influencer la structure et le fonctionnement de l'appareil étatique ? Comment un mouvement, à l'origine anti-étatiste, a-t-il pu être un facteur renforçant la bureaucratie ? De fait, le statut de 1946, dont j'ai pu analyser de près l'élaboration grâce aux archives, a été la conclusion, en partie illogique de l'histoire antérieure. Il illustre parfaitement le jeu du hasard et de la nécessité, lorsque fut nommé un ministre communiste de la Fonction publique.

Dans **les syndicats de fonctionnaires depuis 1948**, j'ai décrit un type de relations sociales éclaté, tout à fait différent du précédent, alors que le système administratif restait relativement stable, encadré par un statut qui finira par s'appliquer aux trois fonctions publiques. Les syndicats des fonctions publiques devinrent des sortes de services d'intérêt public et la reconnaissance du droit de grève leur permit d'établir un rapport de force constant, spécialement pour ceux qui détenaient des points stratégiques dans l'appareil étatique. Ils ont ainsi pu maintenir un régime de garanties particulièrement avantageux, malgré les évolutions externes.

La réponse à la question initiale : *les syndicats sont-ils des moteurs ou des freins dans les innovations ?* peut sembler évidente pour la période actuelle. Il faut cependant reconnaître qu'ils ont toujours repéré très vite les dérives possibles des mutations en cours, telles que les mises en cause des services publics. Finalement, certains freins peuvent être salutaires lorsque la machine étatique ou politique s'emballe. On a ainsi fini par reconnaître que les services publics à la française jouaient un rôle important dans la cohésion sociale et les syndicats ont été, chacun à leur manière, des garde-fous contre certaines évidences technocratiques. D'autant que, lorsque les protestations verbales ne suffisent plus, ils sont

encore capables de coordonner des manifestations de rues médiatiques et donc efficaces. Mais cela ne signifie pas qu'ils aient toujours des solutions crédibles à apporter.

Il n'existe, de toutes façons, pas une position syndicale mais au moins deux types d'attitudes, qui fonctionnent comme des modèles idéaux et qui se retrouvent dès les origines du syndicalisme français. La première, traditionnellement appelée révolutionnaire, s'est transformée aujourd'hui en attitude contestataire ou protestataire, la seconde, plus modérée, est encore qualifiée de réformiste par les intéressés eux-mêmes. Or ces deux attitudes ont toujours fait système en France : les uns font monter la pression, au besoin par la grève, les autres négocient et signent des accords. Les deux convergent vers un même objectif, consistant à *engranger des acquis* ou, au moins, à éviter des reculs trop pénalisants. J'ai pu montrer, pour les employés, à quel point ces deux modèles font système et expliquent des configurations syndicales différentes dans des structures pourtant très proches, comme les banques, les assurances et la Sécurité sociale. Selon que, dans une même confédération, telle ou telle fédération se situe parmi les contestataires ou les réformistes, l'échiquier syndical est différent, comme si chacun des rôles devait, de toute manière, être assumé. Ainsi, dans les assurances et à la Sécurité sociale, FO occupe l'extrême gauche alors que, dans les banques, cet espace est plutôt tenu par la CFDT. Les autres organisations, dont la CGT, se disposent donc en conséquence.

LES ANALYSES DE L'ADMINISTRATION EN FRANCE

(*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1975, n° 2)

J'aimerais voir la science économique faire de nécessité vertu et exposer au monde entier le terreau idéologique indispensable et fécondant à partir duquel elle entreprend ses recherches, de telle sorte que sa démarche se poursuive au grand jour et soit soumise à l'examen public, force véritable de la science, au lieu de lui être perfidement soustraite.

Robert L. HEILBRONNER Président du département de science économique de la New School for Social Research de New-York.

Introduction. - I. Les analyses institutionnelles. - 1. Les facultés de sciences juridiques et politiques. - 2. Les instituts d'études politiques et les travaux des fonctionnaires. - 3. L'Institut français des sciences administratives et l'Institut international d'administration publique. - II. Les analyses sociologiques. - 1. La sociologie des organisations. - 2. La sociologie culturelle. 3. La sociologie politique. - Conclusion. Vers des théories critiques.

L'expression consacrée dans l'enseignement supérieur est, en France, « science administrative ». Le pluriel est parfois utilisé, insistant sur le fait que diverses disciplines concourent à la connaissance de l'administration publique. Le terme science n'est employé que par des juristes et des fonctionnaires, mais jamais par des analystes de l'administration venant des autres disciplines sociales.

Je suis, pour ma part, très réservée à l'égard de ce vocable, car il risque d'être utilisé sans circonspection par des personnes qui croient avoir une connaissance scientifique de la réalité - ou qui croient qu'une telle connaissance est possible. Ils pourraient alors présenter des modèles d'organisation prétendument rationnels ou des « recettes » destinées à améliorer le fonctionnement administratif, mais sans en comprendre réellement les implications. Le problème est le même dans toutes les sciences sociales et notamment en économie politique. On peut ainsi se référer au Professeur Robert L. Heilbronner affirmant à la fois la fausse neutralité idéologique de l'économiste et la nécessité d'utiliser la méthode scientifique, car il ne s'agit évidemment pas de dire n'importe quoi au nom d'une idéologie ¹. Une attitude qui se vent scientifique consiste, en effet, à avoir une vue critique de la réalité observée. Il n'y a pas de fait observable à l'état brut, car tout phénomène doit être interprété en relation avec son environnement ; toute donnée est un élément d'un système plus vaste et n'a de signification que par rapport à ce dernier. D'autre part, il est illusoire de prétendre qu'une science sociale parfaitement objective est possible : tout chercheur ou observateur est conditionné par des valeurs implicites ou explicites. Un effort constant d'auto-analyse est donc nécessaire mais, à la limite, il ne peut y avoir d'analyse sociale sans jugement de

¹ R. HEILBRONNER, Economics, how scientific a science?, *Economic Impact*, 1973, n° 2 - traduit en français dans *Problèmes Économiques*, La Documentation française, 2 janvier 1974, n° 1353.

valeurs. En définitive, en ce qui concerne l'administration comme l'économie, il n'y a pas de pire imposture que de laisser croire à une rationalité objective, dans un domaine si étroitement lié à la politique et dans lequel les répercussions directes sur la vie sociale peuvent être considérables. C'est pourquoi un mouvement se dessine dans différentes disciplines sociales pour élaborer des théories critiques, dont les jugements de valeurs sont explicités au lieu d'être camouflés sous le terme de « science »². L'analyse en termes de systèmes permet de comprendre aisément qu'il ne peut y avoir de séparation tranchée entre gouvernement et administration, entre « sciences » politique et administrative, mais le sous-système administratif appartient aussi, pour une part, de manière sans doute autonome, au système social global. Il est bien évident, en outre, que toutes les méthodes d'analyse et de réflexion s'interpénètrent, mais ce que le sociologue Edgar Morin appelle des « douanes » universitaires demeurent... Parmi les nouvelles générations apparaît un courant en faveur d'une sociologie politico-administrative³. D'autres envisagent qu'une science administrative autonome pourrait se constituer grâce à une intégration interdisciplinaire⁴. Georges Langrod a fait un panorama très documenté sur les discussions actuelles concernant la définition d'une discipline autonome appelée « science administrative »⁵. A vrai dire, je ne pense pas que le problème de l'autonomie puisse se poser en termes de méthodologie, mais en termes de spécificité du sous-système administratif.

Nous verrons que l'analyse institutionnelle classique, qui se référait au vocable science administrative, était caractérisée par un « refoulement du politique » : il était admis que Administration et Politique étaient deux domaines entièrement séparés et de nature différente. Le développement de la science politique a entraîné un début de renouvellement, son orientation vers les méthodes de la sociologie établissant un lien avec le deuxième type d'analyses administratives qui s'est développé parmi les sociologues. Ce courant, surtout à ses débuts, n'était d'ailleurs pas, lui non plus, exempt de « refoulement politique ». Mais, à mon sens, apparaît un dépassement de ces deux courants avec l'ébauche de théories critiques, qui ne se limitent pas aux méthodes traditionnelles de la sociologie, telles qu'elles ont été pratiquées à la suite des Etats-Unis, mais qui prétendent puiser dans toutes les disciplines et surtout se libérer des tabous idéologiques⁶.

Parmi les pionniers des études administratives en France, il faut citer trois noms. Tout

² On peut voir notamment sur ce thème : J. HABERMAS, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, 1973 (original 1968);

H. PUEL, *Les économistes radicaux aux USA*, Paris, 1974.

³ C. LALUMIÈRE, *Science administrative*. Cours polycopié, Bordeaux (1972-73 et 1974-75), à paraître ; J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK, *Introduction à la Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1974.

⁴ G. TIMSIT, L'Interdisciplinarité dans la recherche administrative. In : *La Recherche administrative en Europe*. Colloque International CNRS, novembre 1973.

⁵ G. LANGROD, Les méandres de la lutte pour une science administrative in : *Mélanges en l'honneur du Professeur M. Stassinopoulos*, Athènes, 1974.

⁶ L. SFEZ, Pour une autre Science Administrative, in : *Mélanges en l'honneur du Professeur M. Stassinopoulos*, op.cit.

d'abord, Michel Crozier, sociologue au CNRS, publia en 1963 *Le Phénomène bureaucratique*. Bernard Gournay, magistrat à la Cour des Comptes et enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, fit paraître en 1966 son *Introduction à la Science Administrative*. Enfin, Georges Langrod, chercheur au CNRS, de formation juridique, publia en 1966 un ouvrage collectif intitulé *Traité de Science Administrative*; un autre ouvrage collectif sur la *Consultation dans l'administration contemporaine* a été publié en 1972.

J'essaierai, dans le cadre de cet article, de faire un panorama des travaux sur l'administration depuis environ cinq ans⁷. Pour l'ensemble des publications depuis 1971, on peut se reporter au Bulletin Signalétique de Science Administrative⁸. Comme il m'a été demandé de ne pas traiter des études juridiques, je serai amenée à donner plus de place au contenu des analyses sociologiques, qui se veulent explicatives, qu'à celui des descriptions institutionnelles. Ces dernières se réfèrent souvent aux concepts juridiques et il n'y a évidemment pas de frontière tranchée entre droit et description institutionnelle. J'insisterai, en revanche, dans une première partie, sur le rôle des institutions d'enseignement et de recherche dans les orientations de ce qui est appelé « science administrative ». Bien entendu, toute classification est, en partie, arbitraire et, dans la réalité, certaines distinctions peuvent être moins claires ainsi, par exemple, certains travaux peuvent appartenir à différents courants.

I. Un jeune universitaire américain a fait une critique acerbe des travaux dits de science administrative en France⁹. Ces critiques, qui ont paru en 1970 et qui s'adressaient non seulement aux fonctionnaires et juristes mais aussi aux rares chercheurs autres que ceux de l'équipe de M. Crozier, correspondent assez bien à la réalité d'avant 1968. Pour lui, les descriptions institutionnelles classiques issues du droit administratif sont incapables d'expliquer le fonctionnement réel de l'administration et jouent un rôle conservateur. Son apologie de « l'empirisme » était, en revanche, sujet à caution - d'autant qu'il semblait se réduire à une foi naïve dans l'enquête psychosociologique. Pour une critique des conceptions traditionnelles, on peut également voir la contribution de Lucien Sfez¹⁰.

Le droit administratif a été historiquement, en France, la discipline la plus proche de l'étude du phénomène administratif. Le droit administratif n'a jamais eu pour objet de décrire la manière dont fonctionne l'administration, mais la façon dont elle est censée fonctionner.

⁷ Pour la période antérieure : *La recherche administrative en France*, IFSA, Paris, 1968;

Problèmes actuels de la recherche administrative, IFSA, Paris, 1971;

J. L. BODIGUEL et M. C. KESSLER, *L'Administration française*, FNSP – A. Colin, Paris, 1970 ;

Bibliographie de Science Administrative, 1967-1970, CNRS.

⁸ *Bulletin Signalétique. Science Administrative*. CNRS. Revue trimestrielle. préparée par le Centre d'Etudes et de Recherches de Science Administrative (Université de Paris II).

⁹ E. N. SULEIMAN, The french bureaucracy and its students : toward a desanctification of the state, *World Politics*, october 1970 : 121-171, traduit en français : Science ou non-science administrative, *Critique*, mars-avril 1972.

¹⁰ L. SFEZ, op. cit.

Comme toutes les constructions juridiques, il obéit à une logique propre, fondée sur une philosophie générale de l'Etat et de la société. C'est ainsi que les juristes français ont longtemps été amenés à décrire l'ordre existant comme utile, nécessaire et allant de soi. Bien plus, ils ont longtemps refusé d'analyser sérieusement le fonctionnement réel des institutions de manière à ne pas avoir à le remettre en cause. Ainsi, les juristes du XIXe et du début du XXe siècle, universitaires et surtout fonctionnaires, avaient tenté de décrire la vie des administrations mais, après la Ière Guerre mondiale, le droit administratif étouffa à peu près complètement toute analyse de la réalité - et ceci jusqu'au début des années 1960...

1. Dans les facultés de droit, il n'existait d'ailleurs pas d'enseignement sur l'administration autre que le droit administratif. On prit cependant peu à peu conscience de cette lacune et les professeurs de droit ajoutèrent à leurs cours des descriptions institutionnelles. Des enseignements dits de *science administrative* ont été institués dans les facultés de droit à partir de 1962 et surtout 1965. Depuis une dizaine d'années, il existe ainsi des cours photocopiés ou des manuels qui tentent de décrire et d'expliquer le fonctionnement de l'administration, sans insister sur la technique juridique proprement dite, mais en utilisant, en fait, la plupart de ses concepts ¹¹. D'un point de vue pédagogique, ces descriptions sont extrêmement utiles pour des professionnels du droit qui doivent savoir à quels organes s'applique leur technique ; elles permettent également à de futurs fonctionnaires d'avoir une vue d'ensemble sur les institutions administratives. Mais le titre d'Institutions administratives conviendrait souvent mieux à ce cours de 4ème année de licence en droit public. Il est évident qu'il s'agit là d'un aspect partiel des enseignements qui devraient figurer dans une formation plus complète en matière d'administration publique, à côté d'analyses approfondies d'ordre historique, psychologique, sociologique, économique, politique - sans oublier le droit et les techniques de gestion.

On sait que, depuis 1968, les anciennes facultés ont disparu et ont fait place à des universités pluridisciplinaires, constituées d'Unités d'Enseignement et de Recherche (UER). Ainsi, à Paris, existe-t-il des UER de Science Politique et des UER intitulées *Administration publique*. On comprend qu'il est difficile de donner un enseignement de sociologie administrative à des étudiants qui n'ont, par ailleurs, aucune formation sociologique : c'est le cas des étudiants en droit public ; en revanche, les étudiants en sciences politiques sont aptes à recevoir cet enseignement. Le même problème se retrouve au niveau des enseignants : les sciences politiques ne se sont développées que lentement dans les anciennes facultés de droit, mais elles font maintenant partie des concours d'agrégation de

¹¹ On peut citer : C. DEBBASCH, *Science Administrative*, Dalloz, Paris, 1972 ; L'Administration au pouvoir. *Fonctionnaires et politiques sous la Ve République*, Calmann-Lévy, Paris, 1969. R. DRAGO, *Science Administrative*, Les Cours du Droit, photocopié. Licence 4ème année, Université de Paris II (depuis 1968).

droit public et science politique. Aussi commence-t-on à avoir non seulement des enseignants compétents en science politique, mais aussi quelques jeunes enseignants susceptibles d'appréhender le phénomène administratif avec des méthodes nouvelles.

La situation actuelle est paradoxale : le poids des études juridiques est encore considérable, entraînant des phénomènes de rejet, non seulement de la part des autres disciplines qui s'intéressent à l'administration, mais semble-t-il aussi de certains juristes qui, attirés par la sociologie politique, n'ont pas encore réussi à situer exactement la place du droit administratif dans un système d'analyse pluridisciplinaire. Même lorsque le droit administratif est rejeté comme principe explicatif, ses catégories d'analyse sont encore utilisées. D'autre part, le rôle effectif joué par le droit dans le système administratif a jusqu'ici été très peu analysé. C'est une des grandes lacunes à combler, à lier avec une réflexion approfondie sur la philosophie du droit et de l'Etat ainsi que sur la philosophie politique en général¹². Un minimum de culture philosophique, logique et épistémologique devrait aider à mettre en perspective les différents types d'explication sur l'administration. Ce que R. Catherine et G. Thuillier ont appelé « philosophie de l'administration » est une auto-analyse d'un certain type de fonctionnaires, débouchant sur une « morale » et une déontologie¹³.

2. Les instituts d'études politiques, qui ont été créés après la Seconde Guerre mondiale sur le modèle de l'Institut de Paris, successeur de l'ancienne Ecole libre des Sciences Politiques, ne sont, pour la plupart, pas plus favorisés : les enseignants y sont souvent, du moins à Paris, des fonctionnaires, qui ont l'avantage d'apporter une vue concrète des choses mais, à l'exception du cours original de Bernard Gournay, d'une orientation voisine de celle des facultés. Aussi un pas très important a-t-il été fait par B. Gournay lorsqu'il a intégré les facteurs politiques dans l'étude du fonctionnement réel des administrations. Il a, en particulier, introduit en France l'optique décisionnelle¹⁴. Dans le cadre de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, deux chercheurs du Centre National de la Recherche Scientifique, Jean-Luc Bodiguel et Marie-Christine Kessler, terminent une étude sur l'Ecole Nationale d'Administration et la haute fonction publique¹⁵.

De son côté, l'Ecole Nationale d'Administration délivre des enseignements pour la plupart fragmentaires et pragmatiques, mais aucun enseignement d'ensemble et cohérent concernant l'administration française.

¹² Il faut toutefois citer certaines analyses de L. SFEZ et L. NIZARD ; M CHEMILLIER-GENDREAU, *Le droit de l'Administration*, in *L'Administration*, Hachette, Paris, 1974 ; F. D'ARCY, *Droit et Plan: Réflexions sur le déclin de l'idéologie juridique*, in *Planification et Société*, Grenoble, 1974 ; F. D'ARCY, A. H. MESNARD, Y. PRATS, *Les juristes et la ville*, Grenoble, 1973.

¹³ R. CATHERINE et G. THUILLIER, *Introduction à une philosophie de l'Administration*, A. Colin, Paris, 1969 ; *Conscience et Pouvoir*, Montchrestien, Paris, 1974.

¹⁴ B. GOURNAY, *Science Administrative. L'action gouvernementale et administrative*, 1973-74. Cours à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, photocopié (bimestriel).

¹⁵ J.-L. BODIGUEL, *Sociologie des élèves de l'Ecole Nationale d'Administration*, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1974, n° 3.

L'ouvrage du Conseiller d'Etat Francis de Baecque est un bon exemple des enseignements donnés par les fonctionnaires dans l'optique institutionnelle ¹⁶. L'apport des praticiens est d'ailleurs très important pour la connaissance de l'administration ¹⁷.

Mais certains sont tentés d'abandonner l'optique institutionnelle classique pour constituer une discipline commune aux administrations publiques et privées. Il existe, en effet, des problèmes communs à ces deux types d'administration et des phénomènes identiques peuvent être isolés. Cette optique, qu'on a parfois appelée « gestologie », est parfaitement défendable, à condition qu'elle n'ait pas la prétention de décrire ainsi l'ensemble des problèmes de l'administration publique, en les limitant aux aspects techniques de la gestion interne. Or le grand danger est que, consciemment ou non, sous prétexte d'étudier l'aspect technique des choses, on ne camoufle les aspects politiques et sociaux. Nous avons tenté de montrer comment les techniques du management, telles qu'on les a présentées en France à la fin des années 1960 et au début des années 1970, avaient un contenu idéologique, qui explique une part des réactions défavorables des personnels et de leur représentants ¹⁸. Un ouvrage récent, écrit par l'actuel Directeur Général de la Fonction Publique, a le mérite de rappeler que les organismes publics présentent des aspects spécifiques qui ne permettent pas de greffer directement les techniques de gestion privée ¹⁹. Mais cette réaction est fondée sur les notions d'opinion publique, d'intérêt général et de service public. Les hauts fonctionnaires n'en sont pas encore à inclure dans leurs analyses le phénomène politique.

3. L'Institut Français des Sciences administratives joue en France un rôle original. C'est, en effet, une sorte de société savante qui réunit à la fois des hauts fonctionnaires, des enseignants des facultés de droit et des chercheurs. Il organise des groupes de travail et des journées d'études. De par son origine, il est très lié au Conseil d'Etat et à la haute administration ; il est donc traditionnellement orienté vers des analyses institutionnelles et juridiques. Mais il offre au chercheur la possibilité d'établir des contacts fructueux et point trop méfiants avec des fonctionnaires. Certes la collaboration entre chercheurs ou universitaires et praticiens pose, comme partout, des problèmes délicats : on sait que l'administration se retranche facilement derrière la règle du secret pour n'avoir pas à définir clairement ses positions ; de plus, certains fonctionnaires contestent a priori toute faculté de compréhension à quelqu'un qui ne serait pas du sérail et n'aurait pas « l'expérience ». A quoi le chercheur pourrait facilement répondre que la dite expérience amène les praticiens à avoir

¹⁶ F. DE BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, A. Colin, Paris, 1974.

¹⁷ Parmi les ouvrages récents: P. ROBERT-DUVILLIERS et J.-M. PAUTI, *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Berger-Levrault, Paris, 1975.

¹⁸ J. SIWEK-POUYDESSEAU, La critique idéologique du management, *Revue Française de Science Politique*, octobre 1974.

¹⁹ M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique*, Hommes et Techniques, 1975.

des points de vue parfaitement contradictoires sur les mêmes faits, et que leur infaillibilité en matière de connaissance est le plus souvent sujette à caution... Autre difficulté majeure pour le chercheur : accepter de collaborer avec des praticiens suppose qu'on adopte peu ou prou le même langage qu'eux, si du moins on tient à se faire comprendre. Bien plus, cela suppose souvent une traduction de ses préoccupations réelles. D'où le danger d'apparaître pour d'autres chercheurs, plus libres de leur appareillage conceptuel, comme des intellectuels « demeurés » et prisonniers du milieu étudié.

Mais le fond du problème est ailleurs : tout observateur extérieur à l'administration risque de remettre en cause les institutions et pratiques établies. Les études institutionnelles classiques permettaient une collaboration sans trop de problème, il n'en sera certainement pas de même avec les nouvelles analyses critiques.

Parmi les dernières publications de l'Institut Français des Sciences administratives, il faut citer l'ouvrage sur les *Superstructures des ministères*, qui est le fruit d'une collaboration entre fonctionnaires et chercheurs sur les problèmes des secrétaires d'Etat, des cabinets ministériels et des secrétaires généraux ²⁰. Il faut également citer le rapport d'un fonctionnaire sur l'informatique ²¹, ainsi que les travaux en cours animés par un chercheur du CNRS sur ce même problème ²². La prochaine publication devrait faire le compte-rendu d'une journée qui vient de se tenir sur les personnels non titulaires de l'Etat et des collectivités locales.

L'Institut français des Sciences administratives joue également un rôle important dans les recherches historiques sur l'administration ²³. L'histoire est, en effet, une discipline indispensable, même si l'usage qui en est fait n'est pas toujours sans reproche. Il reste beaucoup de lacunes malgré le travail de pionnier de P. Legendre dans les facultés de droit ²⁴ ou les articles de la *Revue Administrative*, notamment de G. Thuillier. Il faut faire une mention particulière pour l'un des meilleurs spécialistes de l'histoire administrative française, professeur à la London School of Economics ²⁵. On peut également citer une bonne contribution inspirée du marxisme ²⁶.

L'IFSA participe activement aux congrès et rencontres de l'Association Internationale des Sciences Administratives. Son secrétaire général, Guy Braibant, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, est d'ailleurs un spécialiste de l'administration comparée. Parmi les

²⁰ *Les superstructures des administrations centrales*, IFSA et FNSP, Paris, 1973.

²¹ R. HADAS-LABEL, *L'informatique dans l'administration française*, Cahier IFSA, Paris, 1973.

²² F. GALLOUEDEC.GENUYS, Informatique et secret dans l'administration, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1972, n° 2.

²³ *Histoire de l'Administration*, IFSA, Paris, 1972 ; *Le Conseil d'Etat (1799-1974)*, CNRS, 1974.

Des journées d'études sur l'histoire des cabinets ministériels, des directeurs d'administration centrale et des préfets ont également été organisées.

²⁴ P. LEGENDRE, *Histoire de l'Administration*, PUF, Paris, 1968.

²⁵ V. WRIGHT, *Le Conseil d'Etat sous le IIe Empire*, A. Colin, Paris, 1972.

V. WRIGHT et B. LE CLERE, *Les préfets du IIe Empire*, A. Colin, Paris, 1973.

²⁶ J. LAFON, L'histoire de l'Administration, in : *L'Administration*, sous la dir de J. SALLOIS, Hachette, 1974.

ouvrages d'administration comparée, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*²⁷ décrit la manière dont s'exerce le contrôles dans un certain nombre de pays de l'Est et de l'Ouest.

L'Institut International d'Administration Publique, qui forme des fonctionnaires des pays en voie de développement, publie des études sur toutes les administrations du monde. Le *Bulletin de l'IIAP* est aujourd'hui une des meilleures revues sur les problèmes de l'administration, aussi bien en France qu'à l'étranger. L'*Annuaire International de la Fonction Publique*, sous la direction de G. Timsit, réunit depuis 1971 de nombreuses études sur les fonctions publiques françaises et étrangères ainsi que des dossiers et bibliographies.

II. Les études des sociologues sur l'administration appartiennent à divers courants. L'équipe de Michel Crozier se rattache à la sociologie des organisations, mais ses collaborateurs ont évolué et certains d'entre eux, comme Pierre Grémion, ont largement ouvert leurs analyses sur le milieu social. La collaboration d'un statisticien, Alain Darbel, et d'une sociologue spécialiste des analyses socio-culturelles et ethnographiques, Dominique Schnapper, nous a apporté deux ouvrages fondamentaux pour la connaissance des agents publics et du système administratif. Diverses recherches se rattachent à la sociologie politique et nous n'en citerons que quelques unes, mais bien des études en sont plus ou moins proches : les analyses institutionnelles, politiques et critiques sont très liées.

Dans l'ensemble, les travaux des sociologues sont effectués de manière moins artisanale que les études institutionnelles : la plupart du temps, des moyens importants ont été mis en œuvre pour mener ces recherches, généralement dans le cadre de contrats passés avec les pouvoirs publics, ce qui n'est pas sans influence sur certains résultats.... Une des principales caractéristiques des sociologues, entendus au sens strict, est leur dédain pour les autres types d'analyses - dédain qui n'a d'égal que leur ignorance des travaux qui y sont réellement effectués. La plupart des recherches des sociologues sont fondées sur les méthodes « empiriques », encore que les données de base paraissent bien éloignées lorsqu'il se livrent à des généralisations... Il demeure que, depuis plus de dix ans, l'apport des sociologues a été le plus important pour une meilleure connaissance de l'administration.

1. La psychologie sociale a été largement utilisée pour l'étude de l'administration. Ces analyses centrées sur l'individu et le groupe, sans réelle référence à l'ensemble de l'univers social, n'abordent jamais le problème des conflits sociaux, alors que ces derniers pourraient

²⁷ G. BRAIBANT, N. QUESTIAUX, C. WIENER, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Cujas, Paris, 1973. Il faut également citer dans cette collection de l'IIAP : F. GAZIER, *La fonction publique dans le monde*, Cujas, Paris, 1972.

éclairer certains comportements et attitudes. La sociologie des organisations, qui s'est développée aux États-Unis dans les années 1950, principalement sous l'influence de Herbert A. Simon, a été très liée à la psychologie sociale et aux études de comportements. Elle a directement influencé l'équipe française de Michel Crozier. Ce groupe a beaucoup insisté sur la répartition du pouvoir, les stratégies de groupe, les circuits d'information. Ces études ont beaucoup apporté, mais ont longtemps considéré l'administration comme un système clos et statique. Dans *La Société bloquée*²⁸, M. Crozier a repris les principaux thèmes du *Phénomène bureaucratique* : centralisation, stratification, zones d'incertitude, cercles vicieux et changement par crise. Pour lui, la société française, tout comme l'administration, est bloquée car le contexte historique, social et culturel explique les types de rigidité qui se retrouvent dans toutes les organisations. Mais son « néo-rationalisme optimiste » amène M. Crozier à croire dans la possibilité de réformes : ainsi pourrait-on obtenir une meilleure participation dans les organisations à condition qu'elles adoptent des modes de fonctionnement plus souples fondés sur la mobilité, la concurrence et la négociation. On peut reprocher à ce type d'analyse de ne pas tenir compte des contraintes politiques, économiques et sociales, et de croire que les bons sentiments des dirigeants suffiront à réformer les aspects les plus critiquables de la société.

Les membres du Centre de Sociologie des Organisations viennent de publier un ouvrage collectif où ils reprennent les principaux thèmes de leurs recherches²⁹. M. Crozier y décrit les mécanismes fondamentaux de la centralisation : ceux qui ont le pouvoir de décider n'ont pas les informations nécessaires et ceux qui ont les informations n'ont pas le pouvoir de décider, ni intérêt à communiquer leurs informations.

Jean-Claude Thoenig insiste sur les aspects humains de la stratification : l'administration française est une juxtaposition de féodalités détournant à leur profit les responsabilités qui leur sont confiées. Les strates dirigeantes, les grands corps, occupent une place stratégique au sein de la fonction publique et leur recrutement se fait, de manière élitiste, par les grandes écoles. Les strates existent du haut en bas de la hiérarchie et figent toute évolution possible : le moral des fonctionnaires s'en trouve dégradé, mais chacun lutte en même temps pour conserver ses privilèges. J. C. Thoenig avait analysé de manière très détaillée le cas du corps des Ponts-et-Chaussées³⁰ et concluait qu'une technocratie, dont les grands corps constituent le principal vivier, tend à gouverner l'État et à s'emparer de la direction de la société. Une analyse du même type a été faite sur le corps des Mines³¹.

Dans son chapitre sur le système de décision, Catherine Grémion met finement en

²⁸ M. CROZIER, *La Société bloquée*, Seuil, Paris, 1970.

²⁹ M. CROZIER, E. FRIEDBERG, C. et P. GRÉMION, J.C. THOENIG, J.P. WORMS, *Où va l'administration française?*, Editions d'organisation, Paris, 1974.

³⁰ J.C. THOENIG, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts-et-Chaussées*, Ed. d'organisation, Paris, 1973.

³¹ E. FRIEDBERG et D. DESJEU, *Fonctions de l'État et rôle des grands corps: le cas du corps des Mines, Annuaire International de la Fonction Publique, 1971-72.*

lumière certaines constantes des processus : l'information présentée dans les rapports administratifs l'est à travers un filtre qui gomme les antagonismes ainsi que les conflits de normes et de valeurs pour ne faire apparaître que ses aspects les plus neutres. Le plus souvent, les fins sont définies en fonction des moyens et les tâtonnements érigés en mode de gouvernement.

Pierre Grémion fait un tableau schématique de l'administration territoriale, des relations de pouvoir et de leur évolution ³². Dans le modèle rural traditionnel, le maire représentait la communauté auprès de l'administration. Une complicité s'établissait entre le préfet et les élus locaux : fonctionnaires et élus partageaient un même système de valeurs, opposé à la bureaucratie anonyme et centralisée. Cette harmonie n'existe plus dans le modèle urbain. Plus la commune est importante, plus le maire est indépendant des fonctionnaires locaux et peut accéder directement au plan national. Le préfet perd sa position stratégique de défenseur, d'avocat et d'intercesseur des collectivités locales auprès du pouvoir central. Les réformes intervenues au cours des années 1960 dans les départements n'ont eu qu'un impact relativement faible, avec cependant des effets inattendus. La réforme régionale a finalement abouti à un renforcement des échelons traditionnels comme le département et la commune. Le développement urbain et la régionalisation des instances d'aménagement du territoire ont entraîné une concurrence des maires des grandes villes avec les préfets, qui doivent continuer à s'appuyer sur les notables ruraux. En définitive, le réformisme administratif qui se fondait sur la planification a échoué et le modèle rural reste le fondement du système politico-administratif local. Il est soutenu en cela par la redécouverte de la communauté rurale comme cadre de vie.

Dans son étude sur les relations entre Administration et entreprises, Erhard Friedberg insiste sur la fragmentation, la segmentation des organismes administratifs dans le système traditionnel, en liaison avec l'organisation des milieux industriels. On aboutissait ainsi à une juxtaposition de régulations sectorielles. Dans le nouveau système d'intervention étatique en matière industrielle, on assiste à une unification et une centralisation des actions, mais il s'agit souvent d'actions spécifiques et exemplaires. La fonctionnarisation croissante des états-majors des groupes privés permet l'instauration de réseaux de solidarité et d'informations.

Dans son chapitre sur la Rationalité, Jean-Claude Thoenig montre comment l'introduction de méthodes modernes de gestion est décidée arbitrairement au sommet de la hiérarchie, en contradiction avec tous les principes des dites méthodes. Ces dernières sont parfois utilisées pour restaurer ou renforcer le système traditionnel et leur impact réel reste limité.

³² Ce chapitre s'appuie sur de nombreuses études concernant le pouvoir local. L'auteur vient de soutenir, au moment où se terminait cet article, une volumineuse thèse sur Pouvoir local et pouvoir central.

L'analyse de Pierre Grémion centrée sur la concertation est certainement une des plus riches. Pour lui, la relation de tutelle n'est pas assimilable à une relation d'autorité, ni à un contrôle unilatéral ; en fait, il s'agit de stratégies réciproques du contrôleur et du contrôlé. La relation de tutelle est une institutionnalisation des relations entre l'organisation bureaucratique et son environnement. L'exercice de la tutelle s'accompagne toujours d'une intériorisation par l'administration des valeurs du groupe placé sous son contrôle : l'organe de tutelle finit par devenir organe de défense et de représentation. La concertation a été un échec et la résistance au changement n'est autre qu'une activation de la fonction corporatiste latente de la bureaucratie.

Jean-Pierre Worms analyse le rôle des gouvernements et des appareils administratifs locaux et nationaux comme les éléments « effecteurs » du système politique. L'administration française assume une part considérable de la fonction de régulation sociale généralement répartie dans l'ensemble du système politique. Elle a clientélisé l'ensemble du système politique et a monopolisé la défense de l'intérêt général. Mais, aujourd'hui, elle doit constamment réinventer de nouveaux mythes. Son action centralisée l'amène à établir une coupure entre les hauts fonctionnaires et les autres agents de l'administration. La nouvelle légitimité prend sa source dans le pouvoir charismatique du chef de l'Etat et les cabinets ministériels tendent de plus en plus à manipuler l'appareil administratif. L'auteur voit l'avenir dans des formules d'organisation plus souple, dans un modèle culturel moins centralisé et moins cohérent, dans l'acceptation d'une pluralité d'idéologies...

La conclusion de Michel Crozier se veut, de manière à la fois curieuse et symptomatique, totalement hors du champ politique : son problème est celui d'une meilleure gestion du tissu collectif. Se référant à certains concepts de l'économie libérale classique, il envisage à la fois le développement naturel d'ajustements mutuels et la maîtrise de systèmes complexes. « Il nous faut à la fois plus de planification et plus d'autogestion ». L'analyse d'un réseau complexe de contradictions amène M. Crozier à formuler des hypothèses intermédiaires pour l'avenir : « éclatement partiel du modèle conservateur, régression et ralentissement du développement, crise politique, cycle essai-erreur coûteux mais conduisant à de réels apprentissages, succès de nouvelles formes de régulation, réorientation générale des modes de gestion à travers un ensemble de crises, de plus en plus facilement acceptées ».

2. Les analyses d'Alain Darbel et Dominique Schnapper mettent en lumière les caractéristiques socio-culturelles des fonctionnaires. Leur méthode est essentiellement fondée sur les statistiques et mathématiques. Dans leur premier ouvrage *Les agents du*

*système administratif*³³, A. Darbel et D. Schnapper avaient insisté sur les caractéristiques et systèmes de valeurs des agents de l'Etat. Ils avaient montré le rôle joué par l'hérédité professionnelle et la tradition, le goût pour la sécurité et les valeurs familiales, les variations conjoncturelles et l'origine géographique. Enfin, ils avaient étudié plus spécialement les hauts fonctionnaires des administrations centrales, notamment le rôle de la pratique religieuse et la situation des femmes.

Dans leur deuxième ouvrage³⁴ comme dans le premier, les auteurs se livrent à une analyse de type structuraliste et insistent sur les caractères homothétiques du système administratif et de la société globale. De même, la situation monopolistique des administrations publiques tient à la nature de l'Etat. A partir d'un modèle de Homans-Simon, ils montrent en particulier comment les organisations fonctionnent de telle sorte que leur dépense d'énergie soit minimum ; le coût de fonctionnement sera minimum si les transformations principales opérées dans et par l'organisation sont homothétiques les unes des autres. En définitive, par le contrôle que les groupes exercent les uns sur les autres, l'organisation a sur ses agents une action pédagogique telle que ceux-ci finissent par se conformer au rôle que leur attribue l'organisation. Il existe, dans la haute fonction publique, un double système de valeurs : sécurité impliquée par la demande externe et prestige défini par les spécificités internes. A partir de ces bases, les auteurs analysent la situation de monopole et des monopoles internes (l'éternité administrative, les réformes et la permanence, l'accroissement de la taille, ...), le contrôle informel (contrôle du recrutement, en particulier par l'Ecole Nationale d'Administration). Les attitudes et comportements obéissent à la logique de variables telles que l'origine sociale, le passage par une grande école et l'appartenance à un grand corps, l'appartenance à un ministère et à une direction. Ces variables sont fortement dépendantes les unes des autres et expriment le prestige à l'intérieur de la haute administration. En conclusion, « Nombre de caractéristiques, jugées par divers observateurs spécifiques de l'administration française, comme la rigidité ou l'incapacité de se réformer, ne sont-elles pas nécessairement liées aux exigences d'une organisation qui privilégie le précédent, dans la mesure où, instrument de l'action politique, elle se conçoit et ne peut se concevoir que comme éternelle ». Ainsi, les réformes sont absorbées ou récupérées par le système administratif selon sa logique propre.

3. La sociologie politique a donné lieu à des études très diverses, dont certaines sont proches d'autres types d'analyses. Les monographies universitaires sont assez nombreuses, ainsi l'étude de Michel Longepierre sur les conseillers généraux³⁵. Les études de sociologie

³³ A. DARBEL et D. SCHNAPPER, *Les agents du système administratif*, Ecole Pratique des Hautes Etudes, Paris, 1969.

³⁴ A. DARBEL et D. SCHNAPPER, *Le système administratif*, Ecole Pratique des Hautes Etudes, Paris, 1972.

³⁵ M. LONGEPIERRE, *Les conseillers généraux dans le système administratif français*. Préface de ROLAND

politique se sont multipliées sur le pouvoir local et débordent souvent le système administratif proprement dit ³⁶. Le Centre d'Etude sur l'Aménagement du Territoire de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (CERAT) publie depuis 1968 un annuaire *Aménagement du Territoire et Développement régional* qui regroupe de nombreuses études, une documentation ainsi qu'une bibliographie très complète. Parmi les travaux de cette équipe, il faut citer une étude d'inspiration marxiste sur la ville de Roanne ³⁷.

Le chercheur américain, Ezra Suleiman, a fait une longue étude sur les rapports entre haute administration et politique ³⁸. L'auteur cherche à montrer que l'origine sociale des hauts fonctionnaires n'a pas d'influence sur leurs attitudes et comportements. Il se demande comment et pourquoi les directeurs des administrations centrales et les membres des cabinets ministériels, qui ont une origine commune et sont interchangeables, peuvent assumer des rôles apparemment incompatibles. Il insiste particulièrement sur les critiques faites aux cabinets par les directeurs et sur les conflits de rôles qui expliquent les différences d'attitudes. Ainsi les directeurs cherchent-ils à justifier leur autonomie à l'égard des cabinets en reprenant la thèse officielle de la séparation entre Administration et Politique. En revanche, les membres des cabinets estiment que leurs fonctions sont à la fois administratives et politiques. Mais l'auteur ne définit pas les limites de cette opposition qui, en fait, laisse subsister de larges zones de consensus. A propos des grands corps, Suleiman émet l'hypothèse qu'ils fixent, pour une large part, les règles du jeu administratif et que la formulation des politiques se réduit au plus petit dénominateur commun entre corps rivaux. En conclusion, il estime que leur rôle est essentiellement politique. Un prochain ouvrage doit nous en fournir la démonstration. Il traite ensuite des relations entre l'administration et les députés puis les groupes d'intérêts. Ce volumineux ouvrage est une synthèse très utile sur les relations entre Administration et politique en France.

Les recherches sociologiques de Haroun Jamous sont constamment liées aux problèmes politiques et idéologiques. Ses pistes de réflexion ³⁹ renouvellent notamment les études sur les décisions et les phénomènes de corps. Ainsi ses travaux sur les décisions en matière hospitalière l'ont-ils amené à s'interroger sur le rôle des professions dans la perpétuation des systèmes. Il a en particulier mis en lumière la dialectique entre la part d'indétermination dont les membres de la profession tiennent à conserver le contrôle et l'effort de rationalisation qui tend à réduire l'indétermination des activités. Finalement, tout conflit porte sur la légitimité du système dont se réclament les membres dominants de la

DRAGO. Cahiers de l'IEP de Grenoble, Paris, 1971.

³⁶ P. BIRNBAUM, Le pouvoir local: de la décision au système, *Revue Française de Sociologie*, juillet-septembre 1973.

³⁷ S. BIAREZ et alii, *Institution communale et pouvoir politique. Le cas de Roanne*, Mouton, 1973.

³⁸ E.N. SULEIMAN, Politics, power and bureaucracy in France, in *The administrative elite*, Princeton University Press, 1974.

³⁹ H. JAMOUS, *Rationalisation, Mobilisation sociale et pouvoir*, Copédith, 1973.

profession, et l'idéologie professionnelle ne peut se perpétuer que si elle s'appuie sur l'idéologie dominante. Un changement majeur ne peut se faire que par un coup de force de ceux qui détiennent les sources de légitimité et d'autorité, ou à l'occasion d'ébranlements généraux des principes de la légitimité consacrée. Les analyses de H. Jamous sont proches des études critiques.

Nous sommes aujourd'hui à la convergence de plusieurs courants. D'une part, l'analyse en termes de systèmes, à la suite de l'analyse structurale, s'est largement diffusée en France. Si la méthode n'est pas en soi nouvelle, toutes les conséquences sont loin d'en avoir été tirées. Le développement de la sociologie politique a, comme nous l'avons vu, pénétré le milieu universitaire des juristes. Le renouveau de la pensée marxiste a également joué un rôle important. La critique idéologique des sciences sociales telles qu'elles ont été pratiquées à la suite des États-Unis se répand, confortée par les mouvements radicaux américains, eux-mêmes inspirés de philosophes et sociologues européens.

Nous retrouvons ces différentes tendances illustrées dans la nouvelle génération des universitaires et chercheurs, et également dans un ouvrage auquel ont collaboré de jeunes fonctionnaires ⁴⁰.

Dans son ouvrage sur *L'Administration prospective* ⁴¹, Lucien Sfez commençait déjà à se dégager de l'analyse institutionnelle classique, même si les conclusions concernant les nouvelles méthodes de gestion et de prévision étaient par trop optimistes. Mais c'est dans *Critique de la Décision* ⁴² qu'il établit la rupture définitive. Il critique avec violence l'approche cartésienne et traditionnelle dans les sciences juridiques, fondée sur la linéarité des causalités, la mono-rationalité des comportements et l'existence de sujets libres. Ces trois tendances se retrouvent dans les études concernant les décisions administratives et politiques. L'auteur s'inspire de l'optique structurale et systémique depuis longtemps utilisée dans les autres disciplines sociales pour comprendre le processus décisionnel. Il propose une méthode nouvelle à partir de notions propres à la psychanalyse, l'histoire et l'anthropologie structurale. Si la décision peut être considérée comme un récit, on peut lui appliquer les méthodes de la sémiologie, et la méthode du « surcode » suppose que la décision est un système de sens. « Quand les contraintes spécifiques d'un code s'ajoutent aux contraintes spécifiques d'un autre code, l'effet est imprévisible et, sur l'instant, invisible. C'est cela le surcode... Chaque système prend une nouvelle valeur en acceptant d'être codé par le système voisin. Une interpénétration des différents systèmes au niveau des significations, telle est la définition du surcode ». Le surcode analytique devrait donc permettre d'expliquer le changement à partir des énergies libérées. Malgré, ou grâce à, un

⁴⁰ J. SALLOIS (dr.), *L'Administration*, Hachette, Paris, 1974.

⁴¹ L. SFEZ, *L'Administration prospective*, A. Colin, Paris, 1970.

⁴² L. SFEZ, *Critique de la Décision*, Presses FNSP-A. Colin, Paris, 1973.

fond et une forme baroques, l'ouvrage de L. Sfez a le grand mérite de déranger les idées reçues. La démolition est exemplaire; mais si la reconstruction n'est pas de même ampleur, c'est que l'art est difficile...

Catherine Lalumière a construit son cours sur le fait que le système administratif est un sous-système du système politique et que les méthodes de la sociologie politique doivent être appliquées à l'administration publique ⁴³. Jacques Chevallier et Danielle Loschak se situent dans la même optique, mais insistent sur le contenu idéologique des analyses traditionnelles et proposent un début de lecture marxienne des phénomènes administratifs ⁴⁴.

L'analyse systémique et critique la plus riche a certainement été présentée par Lucien Nizard dans diverses publications ⁴⁵. Ses recherches, dans le cadre du CERAT de Grenoble, ont surtout porté sur le processus de planification. Ainsi, pour lui, seule est valable une approche saisissant l'administration comme à la fois close et ouverte, autonome et dépendante, moyen d'action sur les rapports sociaux et lieu de réfraction de ces rapports, instrument de transmission et détentrice de pouvoir ⁴⁶. L'administration est à la fois partie du système politique, et donc liée par son intermédiaire au système social, et directement partie du système social, sans intermédiaire. De son appartenance au système politique, elle tire sa cohésion globale, les principes de la division fonctionnelle du travail, ses ressources et ses moyens d'action. Mais chacun des segments de l'administration est en partie autonome. Aussi est-il faux de considérer l'Etat comme homogène et capable de se donner des fins compatibles et hiérarchisées, car ce serait surestimer la maîtrise de l'exécutif sur l'administration. Considérer l'appareil d'Etat comme un instrument unifié, entièrement dominé par le pouvoir politique, est une illusion juridique. Les études de L. Nizard sur la planification sont très éclairantes ⁴⁷. Il montre notamment qu'une institution permanente de concertation, comme le Plan, est contrainte, pour ne pas exploser, à évacuer les conflits. Ainsi la « nationalisation » de l'intérêt général est-elle fondée sur l'occultation de la hiérarchie sociale.

On voit, en conclusion de ce panorama rapide, que notre connaissance de l'administration est encore bien limitée. L'impression dominante est celle d'une fragmentation et d'un isolement entre chapelles diverses et territoires réservés. Mais il faut, à mon sens, considérer avec circonspection la solution du problème par d'éventuelles équipes

⁴³ C. LALUMIÈRE, op. cit.

⁴⁴ J. CHEVALLIER et D. LOSCHAK, op. cit.

⁴⁵ Voir à ce propos l'important ouvrage de Y. BAREL, *La reproduction sociale. Systèmes vivants, invariance et changement*, Anthropos., 1973.

⁴⁶ L. NIZARD, Administration et Société: planification et régulations bureaucratiques, *Revue Française de Science Politique*, avril 1973. (47)

⁴⁷ *Planification et Société*. Rapport introductif par L. NIZARD. Presses Universitaires de Grenoble, 1974.

L. NIZARD, Planification, processus décisionnel et changement: le cas français, *Bulletin de l'IIAP*, octobre-décembre 1972 ; La planification: socialisation et simulation, *Sociologie du Travail*, octobre-décembre 1973 ; (suite note 47) *Changement social et appareil d'Etat - du Ve au VIe Plan*, CERAT, 1974.

interdisciplinaires et les possibilités d'intégration dans ce cadre ne sont le plus souvent que mirage. Il n'y aura, en fait, un début d'intégration que lorsque chaque chercheur sera capable d'assimiler, sinon de pratiquer, les méthodes et résultats des autres spécialistes s'intéressant au même domaine, comme d'ailleurs à d'autres domaines de la société.

Pour finir, il est bon de s'interroger sur l'évolution que j'ai cru déceler parmi les recherches administratives. Si l'on se réfère aux études d'Haroun Jamous sur les professions, on peut schématiquement caractériser trois tendances : une tendance « institutionnelle » traditionnelle, qui est aussi la plus institutionnalisée, appuyée sur, ou influencée par, ce qu'on pourrait appeler l'ordre établi ; une tendance « réformiste » - ceci vaut essentiellement pour la sociologie des organisations qui a traduit, dans les années 1960, les préoccupations de certains partisans du changement par l'administration ; enfin, une ou des tendances « critiques » qui cherchent à établir leur propre légitimité en prenant pour référence d'autres couches sociales et d'autres logiques...

LE SYNDICALISME DES FONCTIONNAIRES JUSQU'A LA GUERRE FROIDE.
AVANT-PROPOS MÉTHODOLOGIQUE (non publié)
à la thèse dirigée par François Bourricaud. 1984.

Les circonstances nous ayant amené à abandonner pendant deux ans le texte de ce travail, qui se trouvait terminé pour l'essentiel, nous avons décidé de le soumettre à la confrontation d'une méthode qui avait été implicitement rejetée comme non pertinente pour répondre aux questions posées par le syndicalisme des fonctionnaires. Le point de vue que nous avons adopté est, en effet, celui d'une macroanalyse en termes d'interactions entre systèmes et sous-systèmes politico-administratifs, l'institution syndicale étant considérée comme un acteur collectif, mais pas pour autant personnalisé de manière métaphysique et téléologique. Une étude en termes d'action individuelle serait possible, mais elle trouverait très vite des limites que nous préciserons dans cet avant-propos.

Pour des raisons liées à la fois aux sources documentaires et à l'éclatement du système que nous avons décrit jusqu'à la scission syndicale de 1948, nous n'avons pas abordé le rôle actuel de la fonction publique. Le poids de l'histoire est apparu tel pour comprendre la situation présente que nous avons dû faire ce long détour : le type récent de fonction publique ne pourra être évalué qu'à partir de cette genèse.

1. Les origines de l'individualisme méthodologique

Louis Dumont a montré en quoi l'individualisme est au cœur de l'idéologie moderne, ainsi que ses rapports à la fois d'antagonisme et de complémentarité avec les conceptions holistes qui intègrent l'individu dans un réseau de relations sociales ¹. De fait, il faut faire la distinction entre, d'une part, une idéologie consubstantielle aux sociétés modernes (rappelons que Dumont décrit Karl Marx comme essentiellement individualiste) et qui se retrouve, inmanquablement, dans les méthodes des sciences sociales, et d'autre part, la situation de l'homme en société, qui est une donnée plus large et universelle.

L'individualisme méthodologique part du principe que les hommes agissent dans leur intérêt individuel et n'ont aucune raison de rechercher un bien commun. Cette affirmation est liée à une autre idée selon laquelle les institutions sociales sont des structures qui apparaissent dans la longue durée, par sélection des plus efficaces, comme le résultat non-voulu des actions individuelles. Aussi, toute science sociale devrait-elle être fondée sur l'analyse des actions individuelles et non sur d'éventuelles volontés collectives d'entités plus larges.

¹ Dumont Louis, *Homo Aequalis, Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, 1977, 270 p. (Conférences à Princeton, 1973).

Dumont Louis, *Essai sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Seuil, 1983, 268 p.

Il faut, pour éclairer cette discussion qui est au centre du débat actuel des sciences sociales, retourner aux origines de la pensée libérale fondée sur l'individu comme seul acteur de la vie collective.

A la suite de Polanyi ², Louis Dumont a insisté sur le passage, au XVIIIe siècle, d'une idéologie politique holiste à une idéologie économique fondée sur l'individualisme ³. De son côté, Albert Hirschman a montré comment se sont articulées, du XVIe au XVIIIe siècles, les notions de passions et d'intérêts individuels et comment a émergé l'idée de « main invisible » c'est-à-dire un modèle d'agrégation des actions individuelles, chez Montesquieu, Mandeville puis Adam Smith. D'après Hirschman, on est passé d'une contradiction entre passions et intérêts, qui sont deux ordres de motivations très distincts, à une réduction en un seul ordre fondamental : l'intérêt. Ainsi, « les mobiles non économiques, si puissants qu'ils soient, se voient tous réorientés vers les impulsions d'ordre matériel et ne font que les renforcer, si bien qu'ils se voient privés de leur statut originel d'entités indépendantes » ⁴. Qu'il y ait eu réduction de la vie sociale à la vie économique, ou identification comme le pense Pierre Rosanvallon ⁵, l'économique devient le seul espace possible pour la réalisation de l'harmonie sociale et Smith pense la société civile comme un marché. En effet, la libre recherche du profit individuel se justifie à la fois sur le plan économique et politique puisqu'elle aboutit nécessairement à l'intérêt général, c'est-à-dire à un ajustement qui favorise au mieux, ou au moins mal, les intérêts de chacun. La régulation de la « main invisible » dans le marché opère comme une sorte de sélection naturelle : les mécanismes sociaux qui survivent sont ceux qui sont les plus efficaces. Il y a donc une double réduction, d'une part des passions aux intérêts et, d'autre part, de l'intérêt général à l'intérêt individuel.

L'idée des résultats non concertés de l'action humaine a été reprise à Vienne par Carl Menger, qui distinguait deux catégories de phénomènes sociaux ⁶. D'une part, les phénomènes produits par la législation ou avec l'agrément de la collectivité, pensée comme un sujet actif et individualisé, devaient être étudiés grâce à une méthode critique, pragmatique et historique, notamment au niveau des « unions sociales » et de leurs dirigeants. D'autre part, les phénomènes qui ne venaient pas d'un accord volontaire, mais étaient le résultat inattendu du développement historique, pouvaient être étudiés de manière empirique et réaliste ; il fallait toutefois les comprendre également avec une méthode « atomiste », fondée sur l'intérêt individuel. Ces structures organiques devaient être appréhendées par la théorie économique, en réduisant leurs éléments aux facteurs

² Polanyi Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, (1re éd. 1944), Gallimard, 1983, 419 p.

³ Dumont Louis, *Homo Aequalis*, op. cit.

⁴ Hirschman Albert, *Les passions et les intérêts. Justifications politiques du capitalisme à son apogée*, (Princeton 1977), PUF., 1980, p. 99.

⁵ Rosanvallon Pierre, *Le capitalisme utopique. Critique de l'idéologie économique*, Seuil, 1979, p.59.

⁶ Menger Carl, *Problems of Economics and Sociology* (1983), University of Illinois Press, 1963, 237 p.

individuels, contrairement à la « méthode historique » des économistes allemands.

A la fin du siècle dernier, Victor Langlois et Charles Seignobos affirmaient eux aussi que seuls les faits individuels pouvaient être discernés par l'imagination et l'observation ⁷. Cependant, ils reconnaissaient que les faits historiques pouvaient être considérés sous deux aspects : dans ce qu'ils ont d'individuel, de particulier, de passager, ou dans ce qu'ils ont de collectif, de général et de durable. Pour eux, une construction historique complète supposait ces deux types d'études mais, en aucun cas, on ne pouvait personnifier la succession des individus qui composaient les corps de la société en leur prêtant une volonté continue qu'on traiterait en cause agissante. Comme l'histoire ne pouvait connaître directement toutes les raisons d'un fait, elle devait se référer à l'analogie entre le passé et le présent. L'histoire et les sciences sociales étaient donc dans une dépendance réciproque, mais elles devaient toutes remonter « jusqu'aux centres réels concrets qui sont toujours les hommes pensants et agissants ».

A la suite de Carl Menger, Karl Popper et Friedrich Hayek ⁸ reprendront ces thèmes en distinguant deux grands types d'écoles de pensée : le rationalisme critique, ou rationalisme évolutionniste, et le rationalisme naïf, ou constructiviste, d'après lequel les institutions seraient le produit d'un dessein délibéré.

Pour Friedrich Hayek ⁹, les sciences sociales concernent l'action consciente et réfléchie de l'homme, action que nous comprenons parce qu'il s'agit d'un esprit structuré comme le nôtre. L'individualisme méthodologique est donc fondé sur une attitude subjectiviste. Le problème, pour les sciences sociales, est d'expliquer les résultats inattendus de ces actions individuelles et, dans la mesure où un ordre apparaît, une théorie est nécessaire. D'où la distinction entre l'histoire, qui étudierait des faits individuels, spécifiques, sans avoir à théoriser, et les sciences économiques ou la sociologie. Subjectivisme et individualisme seront donc opposés à objectivisme, totalisme, scientisme ou historicisme. Les « totalistes » traiteraient des ensembles comme des objets nettement déterminés, dont il serait possible de découvrir les lois. Or, ces « faits » ne seraient que des théories provisoires, des modèles souvent construits par le sens commun pour expliquer la liaison entre phénomènes individuels, des constructions de l'esprit prises comme des données. Est ainsi récusée toute analyse qui, sur une longue période, permettrait de voir apparaître des

⁷ Langlois Ch. Victor et Seignobos Charles, *Introduction aux études historiques*, Hachette, 1899, p. 204 et suiv.

⁸ Il serait vain de chercher lequel des deux en fut le « réinventeur », puisque, dès 1935, Karl Popper intervenait sur le thème de l'historicisme et de l'individualisme méthodologique au séminaire de Friedrich Hayek à la London School of Economics. Il existe cependant des divergences entre les deux auteurs.
Popper Karl, *Misère de l'historicisme* (1ère éd. 1944-45), Plon 1956, 196 p.

Popper Karl, *La société ouverte et ses ennemis*, (1ère éd. 1966) :

1. L'ascendant de Platon, Seuil, 1979, 257 p. 2. Hegel et Marx, Seuil, 1979, 254 p.

Popper Karl, *La connaissance objective* (1ère éd. 1972), PUF, 1978, 174 p.

⁹ Hayek Friedrich (von), *Sciencisme et Sciences Sociales*, (1ère éd. 1952), Plon, 1953, 157 p.

Hayek Friedrich (von), *Les fondements philosophique des systèmes économiques : textes de Jacques Rueff et essais rédigés en son honneur*, Payot, 1967 : 98-106.

configurations ou régularités prises comme telles, sans reconstitution à partir des éléments individuels. Toutefois, cette logique n'exclut pas que des ensembles soient reconstruits à partir d'éléments individuels, à condition de ne pas en faire des êtres collectifs.

Comme l'a fortement souligné Karl Popper, la prétention de l'historicisme, c'est-à-dire d'une histoire théorique, serait de vouloir prédire le futur, à partir du moment où des lois d'évolution auraient été dégagées. F. Hayek reconnaît cependant la possibilité d'une histoire schématique et génétique traitant des étapes essentielles d'un processus, de la logique des événements et de l'interdépendance des phénomènes, qui n'est pas obligatoirement chronologique. Ce ne serait pas de l'histoire, mais une « théorie sociale synthétique », fort différente du totalisme qui, lui, appréhenderait directement les ensembles sociaux et les concevrait sur le modèle d'un esprit individuel, doué de conscience et de volonté.

Remarquons toutefois que la querelle entre individualisme et totalisme porte souvent sur des caricatures. Ainsi Theodor Adorno, lorsqu'il posait comme a priori l'objectivité de la structure sociale pour la « raison subjective connaissante », précisait bien que le système total ne pouvait être connu que « dans la mesure où il est appréhendé dans le factuel et l'individuel »¹⁰.

2. La logique de l'action collective

Karl Popper et Friedrich Hayek ont tenté de fonder philosophiquement et d'intégrer de manière cohérente ce mouvement d'idées qui s'est fortement développé parmi les économistes, politistes ou sociologues, surtout anglo-saxons, depuis le début des années 1970. Pour Hayek, une longue expérience, inconsciente, se trouve intégrée aux schémas de pensée qui conduisent l'action individuelle et, dans une société libre, le bien commun résulte de la poursuite d'objectifs individuels inconnus. Cet ordre spontané du marché, ou catallaxie, est le seul ordre social global à l'amélioration duquel toutes les institutions particulières doivent concourir. Car il s'agit d'un jeu créateur de richesse et non pas d'un jeu à somme nulle : tous les participants ont des chances d'accroître la satisfaction de leurs besoins. Les intérêts organisés ne peuvent donc qu'être contraires à cet ordre naturel : « les tentatives pour corriger les résultats du marché dans la direction de la justice sociale ont probablement engendré plus d'injustices sous la forme de nouveaux privilèges, d'obstacles à la mobilité et d'efforts déçus qu'elles n'ont apporté d'adoucissement au sort des pauvres ». Chaque groupe organisé sera, en effet, amené à monnayer son soutien aux assemblées gouvernementales et la prétendue « volonté de la majorité » élaborée dans ce processus de marchandage ne sera qu'une entente pour favoriser des clientèles. Ainsi, la plus grave

¹⁰ Adorno Theodor W et Popper Karl. R., *De Vienne à Francfort. La querelle allemande des sciences sociales*, (1re éd. 1969), Editions Complexe, Bruxelles, 1979, p. 13 et suiv.

menace pour le système social n'est pas l'égoïsme individuel mais celui des intérêts organisés, dont les syndicats de main-d'œuvre sont un des meilleurs exemples ¹¹. E Hayek reprend également la démonstration de Mancur Olson selon laquelle l'existence d'intérêts communs ne peut pas normalement conduire à la formation spontanée d'une organisation de grande envergure sans l'appui de l'Etat.

Le modèle de Mancur Olson ¹² part du principe que, le plus souvent, individus en société cherchent à servir au mieux leur propre intérêt. Dans un petit groupe, les individus peuvent avoir intérêt à agir ensemble mais, dans les groupes nombreux, personne ne souhaiterait participer à l'action collective puisque, de toute façon, chacun bénéficierait de ses résultats (bénéfices collectifs). Cette démonstration ne concerne en principe que les intérêts d'ordre économique ou assimilés et les comportements dits « rationnels », lorsque les objectifs, égoïstes ou altruistes, sont poursuivis par des moyens efficaces et adaptés aux buts qu'on se propose d'atteindre. Rationnel ne signifie pas obligatoirement intéressé : un individu peut vouloir faire des sacrifices personnels pour obtenir un avantage bénéficiant à la collectivité et sa hiérarchie de préférences demeure alors rationnelle. Généralement, dans un grand groupe, la participation de l'individu n'aboutira qu'à une variation minime du bien collectif et ne sera donc ni rentable ni rationnelle. Mais on peut envisager le cas d'individus pour lesquels se sacrifier est en soi une satisfaction morale suffisante, même si elle n'aboutit à aucun résultat concret dans l'immédiat ¹³ : dans ce modèle, il ne s'agit, malgré tout, que d'un cas marginal.

Pour se développer, un groupe d'intérêt ou de pression devrait donc, en plus des biens collectifs offerts à tous, fournir des biens individuels; ces incitations individuelles pouvant être d'ordre économique ou moral. Mais Olson préfère ne pas raisonner sur les motivations morales car il n'aurait pas de preuve empirique de leur existence et l'action de groupe s'expliquerait très bien sans qu'on y ait recours. De toute manière, s'il existe une possibilité logique que des groupes composés d'individus, altruistes ou raisonnables, agissent dans le sens de leurs intérêts communs, « cette exception logique n'a d'ordinaire aucune portée pratique ». Ainsi Olson explique-t-il la croissance des grands syndicats américains par les avantages individuels qu'ils réservent à leurs adhérents (monopole de l'emploi, avancement, assurances, retraite...), mais leur survie dépendrait surtout de la coercition qui s'y exerce (adhésions obligatoires, piquets de grève, violence). Olson n'analyse pas la genèse de ces syndicats, alors que les avantages individuels offerts ou la coercition opérée étaient beaucoup plus limités ou inexistantes.

¹¹ Hayek Friedrich A., *Droit, législation et société*, PUF : 1. *Règles et ordre*, 1980, p. 13 et 35. II. *Le mirage de la justice sociale*, 1981, p. 135, 137, 168. III. *L'ordre politique d'un peuple libre*, 1983, p. 12, 106, 114, 172.

¹² Olson Mancur, *Logique de l'action collective*, (1ère. éd. 1966), PUF, 1978, 199 p.

¹³ Olson Mancur, *Grandeur et décadence des nations. Croissance, stagnation et rigidités sociales*, (1ère éd. 1982), Bonnel, 1983, p. 38.39.

Pour rendre compte du développement des syndicats ouvriers américains, il faudrait donc envisager la croissance de petits groupes où les individus auraient intérêt à coopérer. Ces groupes se seraient élargis au fur à mesure qu'ils étaient capables d'offrir des avantages individuels puis, à partir d'une certaine taille, ils auraient survécu par la contrainte. La démonstration historique n'est pas faite, mais elle infirmerait difficilement le modèle. En effet, dit Olson, pour de brefs laps de temps, les syndicats peuvent se maintenir pour des raisons complètement différentes, c'est-à-dire « en éveillant des émotions assez violentes pour pousser les individus à se comporter d'une manière irrationnelle », au point qu'ils participeront à l'effort syndical même s'ils n'y trouvent pas un intérêt individuel. Pour lui, des mobiles idéologiques peuvent amener sporadiquement à l'éclosion d'organisations, mais il est peu vraisemblable que de très grands syndicats se développent de la sorte. Ainsi, « la coercition est l'essence de tout mouvement travailliste stable » et le pouvoir politique des syndicats, n'est qu'un sous-produit de leurs activités non-politiques.

Dans un appendice daté de 1971, Olson intègre, en outre, l'intervention possible d'un « entrepreneur » découvrant l'incitation sélective qui peut donner à un grand groupe son organisation et sa cohésion. Il précisera plus tard que ces entrepreneurs politiques ont intérêt à user d'un recrutement sélectif et de l'endoctrinement pour accroître l'homogénéité du groupe.

Cependant, reconnaît Olson, il existe quelques groupes d'intérêts dont le but n'est pas économique mais de type social, politique, religieux ou philanthropique. Le modèle s'appliquera dès lors qu'un certain nombre d'individus rationnels partagent un but donné, même si ce n'est pas nécessairement égoïste, monétaire ou matériel, et la théorie sera « plus ou moins éclairante selon les situations ». Là où le fondement d'un groupe de pression est non-rationnel, il est préférable de s'en remettre à la psychologie sociale. Il en serait ainsi pour les mouvements de masse, dont les adhérents se définissent par rapport à une aliénation sociale qui est « source de troubles ou de déséquilibres psychiques ». En effet, un point commun à ces mouvements serait une dévotion fanatique à une idéologie ou à un chef qui les relègue rait sur une « frange lunaire », apparaissant dans des périodes ou des pays instables. Ces mouvements de masse offriraient souvent un caractère utopique où l'attente du paradis sur terre peut apporter aux individus des bénéfices infinis, comme dans les groupes religieux. En définitive, Olson se garde de vouloir rendre compte, par sa théorie économique, de tous les phénomènes politiques et sociaux; il pense seulement que la plupart d'entre eux relèvent de comportements de type économique et rationnel.

Ceci est une bonne approximation du réel même s'il ne peut être tenu pour vrai. Popper insiste, d'autre part, sur la différence entre rationalité et irrationalité, santé mentale et maladie mentale : une personne en bonne santé mentale (rationnelle) montrerait toujours une disposition à réviser ses opinions. Alors que la mentalité de l'homme qui a des idées

bien fixées « l'homme engagé » est apparentée à celle du fou ¹⁴. On voit toutes les conclusions qui peuvent en être tirées pour l'explication du militantisme.

Olson a enrichi et nuancé son modèle, en tentant de le confronter à une analyse empirique et comparative ¹⁵, mais les applications qui en ont été faites, notamment en France, ne se réfèrent qu'à son premier ouvrage. Olson précise que son modèle concerne essentiellement les « grands groupes en équilibre » et que les mécanismes d'incitations sélectives rendent surtout possible la pérennité de l'organisation. Pour lui, les cartels et organisations à vocation collective, qu'il s'agisse d'entente entre individus ou entreprises, d'association professionnelle, de syndicat ouvrier ou patronal ou de tout autre oligopole, ont tendance à s'accumuler dans une société stable. Et comme il n'y aurait, en pratique, aucun limite au coût social qu'une organisation trouve avantageux d'imposer à la société afin d'obtenir pour elle-même une plus grande part du produit social, cette abondance de groupes conflictuels pourrait rendre la société ingouvernable. Pourtant, les organisations très englobantes, qui contrôlent une part assez large de la société, ont fortement intérêt à se préoccuper de la productivité collective et Mancur Olson en vient même à regretter que les Etats-Unis ne possèdent pas de partis politiques suffisamment puissants et responsables. Quoi qu'il en soit, les coalitions à vocation redistributrice diminuent l'aptitude de la société à s'adapter au changement et accroissent la complexité des réglementations. Ainsi la France aurait connu, après la Seconde Guerre Mondiale, une croissance économique relativement importante parce que les différents groupes d'intérêts, désagrégés par la guerre, n'auraient pas pu se reconstituer de manière assez forte pour bloquer la croissance.

Enfin, dans ce deuxième modèle, Olson intègre les motivations altruistes, sans toutefois reprendre toutes les conséquences développées par Howard Margolis ¹⁶. Ce dernier, en effet, se référant aux biens collectifs, ou publics, étudiés par Samuelson, les place au centre d'une définition du politique, en liaison avec la reconnaissance de motivations altruistes chez l'individu. Déjà David Collard avait tenté de montrer que, même dans le domaine économique, les comportements humains ne sont pas entièrement intéressés ¹⁷. Pour Margolis, l'individu établit une répartition de ses ressources, non seulement selon son intérêt personnel, mais également en fonction de son intérêt pour le groupe et la collectivité. Cet altruisme peut venir du fait que l'individu trouve une satisfaction à s'intéresser, soit aux autres, soit directement aux biens dont ils bénéficient. Mais, à

¹⁴ « La rationalité et le statut du principe de rationalité », *Les Fondements philosophiques des systèmes économiques : textes de Jacques Rueff et essais rédigés en son honneur*, Payot, 1967, p. 149.

Popper Karl, *La quête inachevée*, Calman Levy, 1981, p. 53.

¹⁵ Olson Mancur, *Grandeur et décadence des nations. Croissance, stagflation et rigidités sociales*, (1ère éd. 1982), Bonnel, 1983, 353 p.

¹⁶ Margolis Howard, *Selfishness, altruism and rationality. A theory of social choice*, Cambridge University Press, 1982, 194 p.

¹⁷ Collard David, *Altruism and economy. A study of non-selfish economics*, Martin Robertson, Oxford, 1978, 221 p.

l'intérieur du même individu, ces différentes motivations obéissent au principe de rationalité des choix. Margolis refuse donc les conceptions de Buchanan et Tullock sur un comportement schizophrénique des individus ou l'idée d'un intérêt purement personnel auquel beaucoup se réfèrent depuis Antony Downs. Il insiste sur le rôle de l'idéologie qui permet l'intégration des diverses composantes de l'intérêt pour la collectivité et réfute les interprétations simplistes selon lesquelles les leaders politiques se contenteraient de manipuler les idéologies à leur propre avantage. Cette tentative, qui se situe dans le cadre du calcul économique, est très intéressante, car elle met en lumière les réductions monorationnelles des modèles classiques et permet de discuter sur le terrain politique occupé par les économistes, tout en retrouvant une légitimité des comportements altruistes. Dans cette logique, il apparaît que les individus peuvent très bien participer à des organisations volontaires dans des circonstances où l'intérêt purement personnel n'explique rien et ne fonctionne que comme un « bonus ». Mais surtout, une seule théorie peut rendre compte à la fois des institutions liées à des intérêts économiques et de celles qui appartiennent au domaine social, collectif, politique ou philanthropique. Ce résultat pourra sembler trivial : il remet cependant en cause une bonne part des théories présentées plus haut, et rejoint les analyses d'Albert Hirschman.

Albert Hirschman s'est, en effet, longuement interrogé sur les théories économiques appliquées au domaine politique et, notamment, sur la transposition des théories du consommateur au militantisme et au vote. Il a, tout d'abord, montré que, face à un même problème d'insatisfaction, pouvaient exister deux types de comportements et de logiques. Alors que les théories du consommateur et de la concurrence ne connaissent que la défection, le changement de fournisseur, le « vote avec les pieds », qui appartiennent à une logique économique primaire, Hirschman montre qu'il existe également une logique politique consistant à élever la voix, dire son mécontentement, agir pour que les choses changent. Sa démarche se situe donc à l'inverse de ceux qui étendent le raisonnement économique pur et simple au domaine politique : il tente d'expliquer à la fois les comportements économiques et politiques avec le concours commun des sciences de l'économie et du politique ¹⁸. Pour lui, en effet, la poursuite de l'intérêt individuel, telle qu'elle est conçue dans la théorie économique libérale, est insuffisante. Ainsi le succès paradoxal du modèle de Mancur Olson, proclamant l'impossibilité d'une action collective pour de grands groupes est apparu au moment où le monde occidental connaissait de nombreux mouvements publics. Cette logique de l'action collective était rassurante puisqu'elle démontrait que ces mouvements inquiétants n'auraient pas dû se produire ¹⁹. Hirschman, quant à lui, estime que la logique

¹⁸ Hirschman Albert, *Exit, voice and loyalty*, Harvard University Press. 1970. Trad. : *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Les éditions ouvrières, 1972, 141 p.

- *Essays in trespassing. Economics to politics and beyond*. Cambridge University Press. 1981, 310 p.

¹⁹ Hirschman Albert, *Shifting involvements, Private interest and public action*. Princeton University Press, 1982, p. 77 et suiv. Trad. : *Bonheur privé, action publique*, Fayard, 1983, 255 p.

des seuls intérêts privés ne peut expliquer l'histoire, car la consommation de biens, de services ou d'action publique, induit non seulement des satisfactions mais également des désillusions entraînant des comportements par oscillation : recherche de l'intérêt privé, puis de l'action publique, et retour vers la sphère du privé lorsque l'action publique a déçu. Bien plus, l'action collective apporte par elle-même des satisfactions : l'idée qu'on peut changer la société agit comme un plaisir en soi et des mécanismes du même ordre se retrouvent d'ailleurs dans la foi religieuse. Ainsi, la distinction entre les coûts et les bénéfices de l'action publique s'évanouit puisqu'une partie des coûts est, en fait, un bénéfice. Dans certains cas, le bénéfice de l'action collective pour l'individu n'est pas la différence entre le résultat espéré et l'effort fourni, mais la somme des deux et l'action en tant que telle est considérée comme un enrichissement personnel. Albert Hirschman essaie donc de construire un individualisme méthodologique qui ne soit pas un économisme.

D'autres auteurs américains ont également souligné les limites d'une analyse purement utilitaire et ont, notamment, insisté sur le rôle de la solidarité dans la mobilisation des mouvements sociaux²⁰.

3. Action collective et militantisme

Le premier modèle d'Olson a été largement appliqué en France à l'analyse des mouvements sociaux, syndicats et partis, sans que, semble-t-il, toutes les implications en aient été clairement mesurées.

Dans son article sur les rétributions du militantisme²¹, Daniel Gaxie considérait les partis comme des entreprises de conquête du pouvoir : ce seraient des instruments utilisés par un certain nombre de chefs pour mobiliser des moyens humains. Si les responsables appartiennent à des couches sociales favorisées, ils achètent des mercenaires (partis de cadres) ou s'attachent des clients (patronage). Les leaders d'origine sociale plus basse utilisent des partis de masse pour accéder au pouvoir, en développant un système de rémunérations objectives et individuelles, par opposition aux avantages collectifs. Le point de départ du raisonnement tient au fait que les militants potentiels appartenant aux catégories sociales défavorisées seraient faiblement politisés et mal préparés intellectuellement à maîtriser une idéologie politique complexe. Les mobiles idéologiques de leur adhésion ne pourraient donc être déterminants et il faudrait leur offrir des rétributions d'un autre ordre. Non seulement ils seraient incapables d'accéder à une conscience politique réelle mais ils ne pourraient qu'être manipulés : le sentiment de défendre une cause les empêcherait de

²⁰ Zald Mayer N., McCarthy John D., *The dynamics of social movements. Resource mobilization, social control and tactics*, Winthrop Publishers, Cambridge, Massachusetts, 1979, 274 p.

²¹ Gaxie Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *Revue Française de Science Politique*, février 1977 : 123-154.

prendre conscience des intérêts qui sont le fondement de leur soi-disant désintéressement.

Comme Olson, Gaxie conclut que la réalisation des objectifs d'un parti ne constitue qu'un sous-produit des gratifications offertes aux adhérents, car la réalisation de buts doctrinaux n'est jamais le déterminant premier de leur activité. Ainsi, la naissance des partis pourrait s'expliquer comme une stratégie développée pour conquérir des postes électifs ou la direction d'organisations politiques en s'appuyant sur les réseaux de protection (mutuelles, etc.) constitués par la population ouvrière du XIXe siècle.

Puisque les adhésions individuelles, lorsqu'elles paraissent liées à des mobiles idéologiques ou à une prise de conscience, viendraient concrètement des diverses rémunérations procurées, la rareté des adhésions aux partis politiques s'expliquerait par la faiblesse des gratifications dont ils disposent. L'auteur fait d'ailleurs un tableau très fin et très complet de ces rétributions matérielles ou symboliques mais, curieusement dans cette analyse de coûts-avantages, il n'est rien dit des coûts du militantisme pour l'individu. D'autre part, on remarquera que certaines caractéristiques du parti-appareil, le modèle de référence en France étant le parti communiste, n'ont rien de spécifique et s'appliquent à toutes les grandes organisations : par exemple, la structure hiérarchique permettant de démultiplier les gratifications de carrière.

Daniel Gaxie se défend de vouloir ramener toute la réalité des partis politiques et du militantisme à cet économisme. Il ne soutient pas que les grandes doctrines des partis de masse ont été consciemment produites pour les besoins de la cause mais qu'une idéologie politique favorise le recrutement et l'activité des agents de certaines « entreprises publiques ». Il ne prétend pas que les membres des partis ne militent que pour obtenir des avantages personnels, mais ces derniers permettent de conserver les adhérents et contribuent au fonctionnement des organisations. Enfin, il ne veut pas expliquer l'existence des partis par une cause unique et « nier l'existence de facteurs sociaux, culturels, nationaux ou historiques », mais les facteurs déterminants et en premier ressort sont bien les avantages non collectifs et les intérêts individuels ²².

Pierre Bourdieu a fait des développements du même ordre sur le rôle des partis de masse comme organisations permanentes orientées vers la conquête du pouvoir, tout en signalant les risques de dépossession « des membres quelconques de la classe ». En effet, dans la logique des appareils, la fonction de mobilisation tend à prendre le pas sur la fonction d'expression et de représentation ²³. On notera que son analyse se présente en termes économistes tels que: vendeurs professionnels de services politiques, clients, offre

²² Subileau Françoise, « Le militantisme dans les partis politiques sous la Ve République : état des travaux de langue française », *Revue Française de Science Politique*, octobre-décembre 1981 : 1038-1068.

²³ Bourdieu Pierre, « La représentation politique, Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, février-mars 1981 : 3-24.

de postes, entreprises politiques...²⁴.

Le modèle d'Olson a également été appliqué par Jean-Daniel Reynaud à l'analyse des conflits du travail en France, avec un certain nombre de nuances et d'extensions²⁵. S'il prend en compte la fourniture par le groupe de biens individuels (conseils juridiques, mutuelles, services sociaux, loisirs...), il reconnaît l'existence d'autres motivations : par exemple, lorsque la décision individuelle est fortement « visible » par les membres du groupe. La décision de participation peut tenir à des facteurs psychologiques comme l'affection, l'indignation, la passion ou résulter d'une contrainte physique ou morale. Le rôle des minorités actives peut, en outre, être déterminant. Les convictions des individus sont considérées comme une contrainte morale au sens de Durkheim et la notion devient si extensive qu'elle rejoint curieusement certains traits critiqués du « sociologisme ». La contrainte morale est ainsi la principale condition pour une défense des intérêts communs. Elle permet de mobiliser les individus dans une action collective où les intérêts personnels ne suffiraient pas et possède un caractère quasi religieux et sacré. Elle repose sur l'existence d'une communauté, qui se définit par la capacité à créer des contraintes et, finalement, disparaît de cette énumération tout élément de libre détermination individuelle et de réelle responsabilité.

Quoi qu'il en soit de cette contrainte morale, l'analyse de Denis Segrestin sur les communautés d'action comme fondement de la mobilisation grâce à l'intégration sociale paraît charrier moins d'ambiguïtés. En effet, cette intégration n'est qu'un support possible de l'action collective et la communauté un mode plus ou moins obligé de participation à la conscience collective²⁶.

Il est également fait référence au premier modèle d'Olson dans le dernier livre de Gérard Adam²⁷, pour qui, dans tous les pays occidentaux, l'adhésion au syndicat dépend de trois facteurs possibles. Soit des contraintes directes ou indirectes exercées sur les individus : en France, une pression sociale faible expliquerait le faible taux moyen de syndicalisation (25 %). Soit des services particuliers rendus aux individus, ainsi les mutuelles de fonctionnaires, mais Adam reconnaît lui-même qu'elles sont ouvertes aux non-syndiqués. Soit du rôle joué par les syndicats dans les carrières : l'exemple du secteur public est évidemment cité, mais précisons que si ce type d'action peut expliquer le maintien des syndicats, il ne rend pas compte de leur genèse, sauf à titre d'anticipation. A vrai dire, aucun des trois facteurs énumérés n'apparaît déterminant en premier ressort, ni vraiment convaincant dans une analyse par ailleurs très riche.

²⁴ Caillé Alain, « La sociologie de l'intérêt est-elle intéressante ? (à propos de l'utilisation du paradigme économique en sociologie) », *Sociologie du Travail*, Juillet-sept.1981 : 257-274.

²⁵ Reynaud Jean-Daniel, *Sociologie des conflits du travail*, PUF, 1982, p. 78-97.

²⁶ Segrestin Denis, « Les communautés pertinentes de l'action collective », *Revue Française de Sociologie*, avril-juin 1980 : 171-202.

²⁷ Adam Gérard, *Le pouvoir syndical*, Dunod, 1983, p.44-45.

Contrairement à ce courant d'idées, Guy Caire, dans son étude sur le militantisme syndical, a mis en lumière le résultat de nombreuses études empiriques effectuées en France et insistant sur le fait que le militant syndical est un homme de devoir, répondant à une loi morale ²⁸. Le militantisme naîtrait d'une volonté de transformer la situation sociale et d'une forte prise de conscience en termes d'idéologie ouvrière, à la fois syndicale et politique. Comme le dit Abel Jeannière, « le militant ne veut pas que l'histoire se fasse sans lui » ²⁹ : il s'agit donc d'une motivation volontariste et non d'une contrainte extérieure. De même, Alain Touraine a longuement insisté sur les éléments constitutifs de la « conscience ouvrière » ³⁰. Cette dominante politique est, sans doute, tout spécialement accentuée dans l'exemple français. Elle montre, en tout cas, combien les modèles économistes mutilent la réalité - mutilation qui explique leur succès idéologique puisque, dans cette hypothèse, les syndicats n'ont qu'une raison instrumentale et donc aucune légitimité politique.

En étudiant le syndicalisme des fonctionnaires nous avons surtout cherché à comprendre comment le mouvement est né et s'est développé, quels facteurs ont pu générer cette action collective. Nous avons insisté sur le « non-rationnel économique », sur l'altruisme et le « déraisonnable », sur les passions plus que sur les intérêts - c'est-à-dire sur le politique et le sentiment qu'une action collective est possible. Que ce sentiment soit considéré ou non comme une illusion, le fait social n'en existe pas moins, et n'est pas obligatoirement le fruit d'un pur déterminisme.

Confrontés au développement du syndicalisme des fonctionnaires en France, les modèles de l'action collective pourraient cependant aider à éclairer un certain nombre de points, assez souvent d'ailleurs *a contrario*. Nous n'en donnerons que quelques exemples.

Dès les années 1840, se sont créés, grâce notamment à des journaux, des mouvements d'opinions répartis sur le territoire, par exemple parmi les enseignants. La diffusion d'informations sur le fonctionnement des administrations peut certes être considérée comme un avantage important qui expliquerait la mobilisation des fonctionnaires; il serait toutefois hasardeux de considérer leur inspiration idéologique, socialiste et revendicatrice comme un sous-produit, un effet second. On peut aussi admettre que le rôle des entrepreneurs, leaders et autres intellectuels organiques fut souvent utile à éveiller l'apathie des « masses » et à les convaincre d'agir dans un intérêt collectif. Les avantages fournis à quelques militants : notoriété, décharges de service et éventuelles facilités de carrière, ne sont apparus que dans une phase relativement avancée du syndicalisme et n'expliquent en rien sa genèse. Seuls la satisfaction morale d'appartenir à un groupe et le

²⁸ Caire Guy, « Du militantisme syndical », *Revue Française des Affaires Sociales*, juillet-septembre 1980 : 79-123.

²⁹ Jeannière Abel, « Difficile et ambiguë, la militance d'aujourd'hui », *Projet*, juin 1979 : 706-716.

³⁰ Touraine Alain, *La conscience ouvrière*, Seuil, 1966, 397 p.

Touraine Alain, Wieviorka Michel, Duret François, *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984, 438 p.

sentiment d'agir collectivement, dans un sens politique pour les plus conscients, peuvent expliquer le militantisme des pionniers. Pour les adhérents, l'information sur la situation du « fonctionnariat » et ensuite l'assurance d'être défendu en cas de difficulté, ont évidemment joué, mais plus pour l'avenir qu'à titre immédiat.

Le fait que se sont d'abord développés de petits groupes proches de la communauté de travail paraît assez naturel : la génération spontanée de grands groupes structurés étant peu plausible. Lorsque la structuration commença à s'opérer, parallèlement au niveau local et central, la défense des intérêts individuels des membres ne se fit pas mieux dans les très petits groupes et on ne voit pas quels avantages ils en auraient tiré en matière de traitement, d'avancement ou de considération sociale. En revanche, les coûts pour les individus paraissaient beaucoup plus lourds au niveau du petit groupe que du grand, où l'anonymat était un avantage fondamental. En effet, le développement des syndicats de fonctionnaires ne permettra que fort tard d'apporter des avantages individuels aux adhérents : les mutuelles de fonctionnaires étaient généralement ouvertes à tous et la possibilité d'intervenir sur les avancements en tant que tels a été longtemps limitée. Ce sont surtout les avantages collectifs qui ont été développés, après avoir été acquis de haute lutte, c'est-à-dire après un coût souvent considérable en matière d'action individuelle et collective. L'influence d'une culture de solidarité semble avoir été déterminante à côté des motivations d'intérêt individuel, sans les effacer. Mais cette culture ne peut être assimilée à une contrainte déterministe.

Parmi les bénéfices collectifs, les avantages les plus abstraits, en matière de garanties statutaires, ont certainement été les plus importants, et les plus longs à obtenir. En revanche, concernant les rémunérations, on peut se demander si l'action syndicale a beaucoup changé l'ordre des choses, car les contraintes budgétaires sur d'aussi grandes masses sont peu flexibles. Augmenter de manière considérable un grand nombre de petits fonctionnaires a toujours représenté une impossibilité, quelles que soient les pressions politiques, économiques ou sociales, dont l'influence n'a pu être que marginale. La seule action qui aurait objectivement correspondu à l'intérêt individuel des fonctionnaires aurait été de limiter le nombre des emplois. Mais il est vrai que les appareils syndicaux, tout comme la hiérarchie administrative, avaient intérêt, eux, à les augmenter.

En définitive, l'adhésion des fonctionnaires aux associations et syndicats semble avoir d'abord été d'ordre moral et symbolique, en vue d'avantages futurs plutôt qu'immédiatement utilitaires. Ce comportement, souvent très politisé, est peut-être un cas limite dans le syndicalisme international, ce qui n'a pas empêché le développement de défenses corporatives.

De même, la coercition n'a jamais existé que sous la forme d'une certaine contrainte morale à adhérer aux normes du groupe. Sans doute les modèles fondés sur l'intérêt individuel s'appliquent-ils plus aux phases de consolidation de l'action collective, mais ils ne

peuvent supprimer des motivations qui apparaissent très clairement par ailleurs.

Ces comportements complexes ne peuvent s'écrire sous forme d'équation ; enfin et surtout, aucun modèle ne saurait conclure à leur illégitimité, parce que soi-disant non rationnels ou contraints. La capacité à agir collectivement, en vertu de croyances et de valeurs, en vue d'un projet à atteindre, même s'il apparaît illusoire, demeure une des dimensions de la liberté humaine.

Par ailleurs, on peut considérer que les organisations sociales ont justement été développées pour lutter contre les tendances trop utilitaristes de l'action individuelle et contre leurs effets inattendus. L'action collective dans le cadre d'organisations est effectivement volontariste et, même si cette action aboutit à un certain nombre d'effets pervers - ce que les hommes politiques savent depuis toujours -, une partie de résultats, grâce à des ajustements successifs, correspond bien aux attentes.

Si ce travail n'est en rien « historiciste », il suppose un certain holisme en ce sens que l'individualisme méthodologique, tel qu'il est couramment pratiqué, ne paraît pas suffisant pour appréhender l'ensemble des rapports politiques et sociaux. Les théories de l'action collective, notamment, nient la possibilité de volontés collectives. Or, sans aller jusqu'à une « personnification des collectifs » pure et simple, il est possible d'envisager l'action de groupes organisés à partir de groupes latents. Se trouve alors posé le problème de la représentation étudié par les juristes et les politistes ³¹ Maurice Hauriou avait déjà envisagé la personnification des institutions, en distinguant les institutions vivantes et inertes et précisé le passage de « l'automate social » à la personnalité subjective, c'est-à-dire à la personnalité morale. « Si l'on est réaliste, si l'on admet que les idées de genre, d'espèce, de collectivité, répondent à une réalité, alors on reconnaît que les organisation sociales ont une existence réelle séparable en partie de celle des individus et l'on est porté à voir évoluer ces êtres sociaux jusqu'à la personnalité morale » ³². Il est certainement prudent de préciser que cette personnification morale doit demeurer au niveau des représentations mentales et ne pas être totalement réifiée. Rappelons que Friedrich Hayek lui-même a pris soin de distinguer entre l'ordre qui s'engendre de lui-même et l'organisation qui appartient au domaine du volontarisme ³³.

³¹ Tanguy Yann, « Association et représentation dans la conception institutionnelle de Maurice Hauriou ». *Modalités anciennes et nouvelles de la représentation*, Association Française de Science Politique, Deuxième congrès national, Grenoble 25-28 janvier 1984, 21 p. multigr.

³² Hauriou Maurice, *Principes du Droit Public*, Sirey, 2ème éd., 1916, p. 54.

³³ Hayek Friedrich, *Droit, législation et liberté*. I. Règles et ordre, op.cit., p. 2.

II. IMMUABLE OU CHANGEANTE ?

L'EVOLUTION DE L'ADMINISTRATION FRANCAISE DEPUIS LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

(Programme de recherche, novembre 1967, non publié)

Le cadre général de l'analyse

Le problème des changements dans l'administration a été étudié par M. Crozier, dont la thèse peut être résumée ainsi : un système bureaucratique est incapable de se corriger en fonction de ses erreurs. Le changement ne s'effectue que lorsque les dysfonctions sont devenues assez graves pour menacer la survie de l'organisation, ce changement affecte alors l'ensemble de l'organisation et lui est imposé de l'extérieur ¹. L'analyse croziérienne n'est pas toujours convaincante car elle est fondée sur l'étude d'organismes considérés comme peu représentatifs du milieu administratif français : ces organismes, manufactures de tabacs, centres de chèques postaux, sont, en effet, plus proches d'entreprises privées que de bureaux traditionnels et se trouvent, en outre, particulièrement isolés du contexte administratif, social et politique.

Pour sa défense, M. Crozier réplique qu'il est préférable d'analyser des cas pathologiques et extrêmes. Sans nier l'intérêt scientifique de cette démarche, on peut néanmoins penser que d'autres exemples auraient été plus probants, même en vue de décrire un système administratif actuellement dépassé. Dans la mesure où il décrit l'administration comme une organisation statique, M. Crozier doit alors recourir au concept de crise pour expliquer le changement. Il ne nie d'ailleurs pas que l'administration française soit un ensemble vivant, donc en constante évolution, mais considère qu'il faut mettre l'accent sur les traits les plus stables qui, à son avis, sont les plus profonds. Cependant l'analyse de l'administration, telle qu'elle se présente de nos jours, amène M. Crozier à considérer que son modèle de changement par la crise est en voie de transformation ². Pour lui, en effet, le style nouveau d'action administrative qui répondrait aux besoins de l'époque exige des bouleversements qui mettent en cause l'équilibre traditionnel du système bureaucratique tel qu'il l'a décrit : le modèle de changement par crise apparaît désormais coûteux et inefficace. Dans un article intitulé « Crise et renouveau de l'administration française », l'auteur étudie de manière plus fouillée, mais moins cohérente, les problèmes du

¹ CROZIER (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Ed. du Seuil, 1963, 413 p.

² CROZIER (Michel), "Le modèle d'action administrative à la française est-il en voie de transformation ?", p. 423-444 in : *Tendances et volontés de la société française*. Etudes sociologiques publiées sous la direction de J.D. Reynaud, SEDEIS, Paris, 1966, 501 p.

changement dans l'administration. D'après lui, les réactions actuelles du système font apparaître trois grandes tendances : la perte de confiance d'une partie de l'élite administrative, la dévalorisation générale des fonctions administratives, le développement de nouvelles formes de rapports humains et de nouvelles méthodes intellectuelles³. Le système d'analyse crozierien est très riche et méritera d'être longtemps approfondi et confronté avec le réel mais il ne s'agit, malgré tout, que d'un angle de vue. C'est pourquoi il nous paraît utile d'adopter une autre optique, qui n'est pas opposée mais simplement complémentaire.

Dans une publication récente⁴, Haroun Jamous a montré que le modèle de M. Crozier n'explique pas, notamment, comment des dysfonctions et des cercles vicieux peuvent exister pendant plus de cinquante ans sans provoquer de changement. Aux quatre données élémentaires d'un cercle vicieux bureaucratique menant, selon Crozier, au style de changement « à la française », H. Jamous ajoute quatre conditions élémentaires d'une décision politique globale. Ces quatre conditions sont schématiquement les suivantes : prise de conscience des dysfonctions par une catégorie sociale nouvelle, élaboration d'un système cohérent de solutions, convergence avec les orientations de certaines couches de la société globale, volonté convergente de cette catégorie active avec celle des instances gouvernementales. Nous retiendrons de cette analyse un point qui nous paraît fondamental : il n'y a pas dans l'administration de changement véritable, imposé de l'extérieur, si le milieu n'est pas prêt à le recevoir.

Il est certain que l'administration est moins perméable que d'autres milieux aux mutations économiques et sociales. Une étude de l'administration française depuis un ou deux siècles montre à la fois combien cette dernière est demeurée semblable à elle-même, et combien néanmoins elle a évolué. On a beaucoup insisté sur les aspects permanents de l'administration qui sont certainement frappants, mais son évolution constante est, à notre sens, tout aussi importante. Le problème posé actuellement par la théorie sociologique est celui de savoir si les changements viennent d'un long processus interne d'évolution ou d'interventions brutales de l'extérieur. Sans doute, tout changement important, du moins aux yeux de l'observateur extérieur, ne peut-il venir que d'une décision politique supérieure. Est-ce à dire que ces décisions supérieures sont toujours extérieures à l'administration ?

On pourrait, en effet, montrer que les décisions prises à l'insu, ou à l'encontre, des tendances profondes du milieu administratif demeurent sans effet pratique : les réformes du ministère de l'Agriculture en sont un bon exemple⁵. Peut-être le ministre a-t-il précisément été victime de cette conception qui veut que le changement ne puisse venir que d'en haut et

³ CROZIER (Michel), « Crise et renouveau dans l'Administration française », *Sociologie du Travail*, juillet.-sept. 1966 : 227-248.

⁴ JAMOUS (Haroun), *Contribution à une sociologie de la décision*. Centre d'Etudes Sociologiques, Paris, Copédith, 1967, 162 p. et annexes.

⁵ TAVERNIER (Yves), « La réforme du ministère de l'Agriculture », *Revue Française de Science Politique*, oct. 1967 : 889-917.

de l'extérieur ...

Enfin et surtout, n'y a-t-il pas d'autres formes de changements qui sont, en définitive, aussi déterminantes ? Ainsi les réformes locales de 1964 semblent bien différentes du type de changement exposé par M. Crozier dans le *Phénomène bureaucratique*. Il est, en effet, beaucoup plus éclairant de considérer ces réformes comme des étapes dans un long processus d'évolution, plutôt que comme le résultat d'une crise, destinée à imposer de l'extérieur un nouveau type de relations. En ce qui concerne la réforme de l'administration départementale, la plupart des intéressés reconnaissent aujourd'hui que les changements ont été limités, car l'évolution s'était faite antérieurement : les textes de 1964 ont surtout apporté une clarification des situations existantes. La réforme de l'échelon régional confirme notre analyse : la situation est en pleine évolution depuis dix ans et le décret de 1964 n'a rien bouleversé au fond, tout au plus, peut-on dire qu'il a dégagé quelques lignes pour le futur. La situation réelle évolue lentement et, lorsqu'elle sera plus claire, d'autres textes devront intervenir. Ce point de vue est, à notre sens, étayé par la très fine analyse de Pierre Grémion⁶.

Au point où en sont les recherches actuelles sur les changements dans l'administration, il nous semble donc opportun d'étudier non pas tellement les grands bouleversements structurels qui apparaissent à la surface de l'organisation administrative, mais l'évolution en profondeur. Ce type d'analyse a l'avantage d'intégrer le facteur temps et de mieux comprendre les phénomènes dynamiques ; d'autre part, il place au centre de la réflexion l'ensemble des rapports avec l'environnement et doit permettre de saisir directement l'influence constante du milieu économique et social. Nous citerons rapidement quelques exemples bien connus de ces influences extérieures. L'évolution de l'administration depuis une vingtaine d'années a été déterminée, en premier lieu, par l'influence des besoins du milieu (interventions plus nombreuses et plus rapides), et des conceptions répandues dans le secteur privé, ainsi en matière d'efficacité ou de rentabilité, ont peu à peu pénétré dans les administrations. Les critiques des interlocuteurs ou des assujettis ont amené l'administration à prendre en considération l'image qu'elle donne d'elle-même à l'extérieur dans ses relations publiques ; de même, l'influence des fournisseurs a entraîné des modifications importantes dans la passation des marchés de l'Etat. L'administration a dû suivre la transformation des méthodes et moyens utilisés, ainsi l'introduction des ensembles électroniques ne peut qu'entraîner de profonds changements. Il faut, enfin, citer l'évolution très générale des idées et des structures mentales qui ne s'opposent plus systématiquement aux innovations. L'administration réagit lentement à toutes ces influences extérieures. Il faudrait pouvoir préciser si le mouvement d'adaptation s'accélère et si, en définitive, le

⁶ GREMION (Pierre), *La mise en place des institutions régionales*, Centre de Recherche de Sociologie des Organisations, Paris, Copedith, 1965, 151 p.

déphasage s'amenuise ou bien s'accroît par rapport aux changements extérieurs.

Cette étude sera différente des travaux habituels qui consistent à analyser de manière approfondie quelques secteurs limités afin de dégager ensuite des conclusions générales. Nous prendrons en considération l'ensemble des phénomènes relatifs aux changements dans l'administration française, à la fois dans le temps et dans l'espace. Des études comparatives avec d'autres pays seront également nécessaires dans une étape ultérieure. L'entreprise est périlleuse. Elle n'était sans doute pas possible il y a une dizaine d'années, mais nous possédons aujourd'hui suffisamment d'études sur des points particuliers pour oser la mener à bien - d'autant qu'il existe, au sein même de l'administration, de nombreuses sources de documentation semi-élaborée qui n'ont jamais été utilisées. Ainsi, cette recherche présente un caractère en quelque sorte extensif, mettant en œuvre de nombreux domaines des sciences humaines : études historiques, sociologiques et psychologiques, enfin politiques.

La connaissance de ces phénomènes ne se situe pas en marge des études politiques, car il n'y a pas de solution de continuité entre d'une part le gouvernement, d'autre part une administration qui serait un simple organe de transmission et d'exécution. L'administration est, en effet, un organe particulièrement actif au sein du mécanisme gouvernemental et il serait vain de vouloir comprendre ce dernier en faisant abstraction de son influence. Il serait tout aussi vain d'étudier l'administration comme un système fonctionnant en circuit fermé et étranger à l'univers politique. L'administration est la cheville ouvrière du gouvernement : la qualité des décisions prises et la qualité de leur mise en œuvre sont en grande partie liées à la faculté d'innovation des fonctionnaires. Mais l'adaptation de l'administration dépend aussi de l'intérêt que lui portent les hommes politiques, puisqu'ils sont responsables des principales décisions la concernant. En définitive, si la rénovation de l'administration dépend de l'état d'esprit des fonctionnaires, elle dépend aussi d'une prise de conscience collective. Et tant que la réflexion politique se désintéressera de ces problèmes, les responsables gouvernementaux ne leur porteront qu'une attention relative.

L'orientation des recherches

1 - Nous nous proposons, pour l'instant, de décrire à grands traits la manière dont les fonctionnaires ont abordé l'ensemble des questions posées par l'évolution de l'administration depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour apprécier l'évolution, il est, en effet, nécessaire d'envisager une période suffisamment longue : la Libération semble s'imposer comme point de départ car il y eut alors un effort de renouveau important, dont on ne peut toutefois évaluer la portée réelle qu'avec une vingtaine d'années de recul. Nous ne considérons pas pour autant que l'administration française n'ait pas évolué antérieurement. L'analyse doit se faire à deux niveaux : on peut, tout d'abord, dresser un tableau des prises de position explicites, des jugements portés par les fonctionnaires sur les besoins de l'administration. Il faut, en second lieu, chercher à comprendre quelles sont les attitudes profondes des intéressés lorsqu'ils passent à l'action.

L'évolution dans la façon d'aborder les problèmes administratifs peut être notamment étudiée à travers les articles des revues spécialisées (*La Revue Administrative*, *Promotions*, *Bulletin des Finances*, etc.). Cette étude n'ayant pas encore été entreprise de façon systématique, nous nous bornerons à dégager quelques lignes générales.

Les fonctionnaires se sont longtemps divisés en deux camps sur la manière de concevoir l'adaptation de l'administration. Les uns affirmaient que seule une Réforme administrative portant sur l'ensemble des structures pouvait apporter un changement réel et faire que l'administration réponde à des besoins entièrement nouveaux. Pour eux, il fallait envisager une transformation radicale du système administratif. Parmi les défenseurs de cette thèse, certains estimaient que seule une volonté politique pouvait mettre en place une telle réforme, d'où les développements sur le « pouvoir fort » qui se multipliaient sous la précédente République. D'autres, plus enclins à tenir compte des freins de toutes sortes que pouvaient opposer les fonctionnaires, déclaraient qu'une réforme générale des structures ne verrait le jour que dans un contexte révolutionnaire, dans une époque de grands changements sociaux et politiques. La Libération était, d'après eux, une période favorable mais qui fut insuffisamment mise à profit. Les tenants de la thèse adverse jugeaient ce genre de bouleversement irréalisable ou inadapté au but recherché, car il n'y aurait pas, en effet, de structure idéale. Ils estimaient que seules des améliorations, notamment dans les méthodes de travail, apportées de manière constante et dans chaque secteur particulier, pourraient entraîner une modification du système et accroître l'efficacité de l'administration, même à l'intérieur de structures peu adaptées. Pour les plus optimistes, cette lente régénération interne rendrait finalement possible une adaptation des structures. La position de Roger Grégoire, bien que plus complexe et originale, allait dans ce sens : « Je suis pour ma part convaincu que les réformes nécessaires ne peuvent être faites de l'extérieur. Une

machine considérable se répare pièce à pièce ; c'est du dedans qu'il est possible de donner des coups de lime qui permettront aux différents rouages de s'ajuster. En d'autres mots, c'est aux fonctionnaires eux-mêmes, responsables chacun d'un secteur déterminé, qu'il appartient de s'organiser, de réformer leurs méthodes et d'accroître leur efficacité. La réforme administrative est d'abord une œuvre d'éducation : il est impossible de la conduire sans la collaboration de tous les exécutants » ⁷.

Une étude détaillée sur les problèmes de réforme administrative peut être faite à partir de la bibliographie établie par Bernard Gournay pour la période 1945-1958 ⁸ : le nombre des titres cités montre à lui seul combien le problème de l'adaptation aux besoins nouveaux a toujours été posé et a toujours préoccupé les fonctionnaires. La plupart des intéressés s'entendent pour énumérer les maux dont souffre l'administration, mais les divergences apparaissent sur la manière d'y remédier et surtout sur les réformes qui seraient fondamentales et prioritaires. Au point de vue des structures, chacun dénonce la centralisation excessive du système administratif français, le cloisonnement des services, les doubles emplois et le manque de coordination ; les imaginations s'exercent d'ailleurs volontiers à proposer des réformes sur ces points. L'ensemble des méthodes administratives est mis en cause : l'administration est coûteuse et inefficace, les règles budgétaires entravent toute action, les contrôles et les formalités se multiplient inutilement, les textes prolifèrent de manière anarchique, les moyens matériels et financiers sont insuffisants ; enfin, tous insistent sur l'insuffisance des rémunérations. La perte du sens des responsabilités est fréquemment stigmatisée, mais certains seulement s'attachent aux problèmes proprement humains. Il est significatif que seule une minorité aborde des questions telles que la rigidité des relations hiérarchiques, le manque de formation adaptée, l'absence de préparation psychologique responsable des déformations bureaucratiques, l'insuffisance de l'information, notamment sur les techniques nouvelles. Pour certains, il est vrai, l'amélioration des relations humaines se présente comme une panacée ... Quoi qu'il en soit, la manière d'envisager les réformes de l'administration a évolué en vingt ans. On s'est, en effet, orienté vers une conception plus réaliste et sans doute plus efficace. L'idée de réformes générales de structures cède peu à peu la place à la prise en considération des problèmes humains.

Assez fréquemment, un ministre ou secrétaire d'Etat a été chargé des problèmes de la réforme administrative et il sera donc nécessaire d'étudier systématiquement quels ont été leurs projets et activités, de même que ceux de la Direction Générale de la Fonction Publique qui occupe de plus en plus une place centrale à cet égard. En 1963, une mission permanente, dirigée par M. Pierre Racine, a été chargée d'étudier les réformes souhaitables

⁷ GREGOIRE (Roger), *Réflexions sur le problème des réformes administratives*, Cours ENA, 1951, 219 p., multigr.

⁸ GOURNAY (Bernard), *L'Administration Française*. 1. Administrations centrales, FNSP, 1961, p. 26-32.

dans l'administration. Ses travaux ont abouti à la rédaction d'un *Tableau Général de l'Administration*, présentant les objectifs d'une réforme ⁹. Restaurer la notion de responsabilité et le sens de l'initiative est, pour son auteur, la tâche primordiale. Parmi les principales réformes de structure, relevons le renforcement des moyens d'action du Premier ministre, notamment par le développement des comités interministériels permanents et spécialisés, l'institution de ministres chefs de file ou de missions pour la conduite des opérations ministérielles. En effet, selon la distinction déjà ancienne d'Edgard Pisani, si l'administration est bien conçue pour la gestion, elle est mal armée pour les activités de mission. Aussi se sont développés des organes nouveaux tels que les Commissariats (Plan), puis les Délégations (Aménagement du Territoire), enfin les Missions (Aménagement touristique du Littoral Languedoc-Roussillon). Ces organes ont un rôle d'étude, de conception, de coordination et de stimulation mais non de gestion. Ils devraient éviter le recours à des démembrements de l'administration, comme dans les sociétés d'économie mixte. Après avoir préconisé une politique de la fonction publique, une action en faveur des collectivités locales et de meilleures relations avec le public, l'auteur du *Tableau Général* place l'administration face à l'avenir et prévoit en particulier de favoriser son adaptation permanente grâce à l'établissement de programmes périodiques de réforme pour la durée d'un plan quinquennal. Il estime, en effet, préférable un effort continu d'amélioration plutôt que des bouleversements spectaculaires. Enfin, il préconise l'expérimentation préalable des réformes. Depuis une dizaine d'années, on a, en effet, peu à peu assisté à un changement d'attitude dans la préparation des réformes. Il semble que le Gouvernement et l'administration aient résolument abandonné l'idée que réformer des structures consiste à modifier des textes ou à en créer de nouveaux. Renonçant à une attitude juridique et absolutiste, ils ont opté pour une démarche beaucoup plus pragmatique, recherchant non pas tellement le souhaitable mais le possible, en expérimentant sur le terrain les mesures à prendre. C'est là un changement significatif, résultant d'autres évolutions que nous évoquerons, et entraînant un style nouveau de réformes.

La première partie des conclusions du *Tableau Général* vient d'être reprise dans une note de l'Association des Anciens Elèves de l'ENA ¹⁰ qui présente quelques réflexions : « Il n'est pas sûr que tous les hauts fonctionnaires soient toujours parfaitement conscients des problèmes que pose l'aménagement des structures administratives actuelles. Des communications plus larges, la diffusion de certaines données, amélioreraient cette situation. Mais il n'est pas certain que des opinions communes à l'ensemble des hauts fonctionnaires puissent être dégagées ». Et plus loin, « il semble qu'il y ait chez les hauts fonctionnaires un

⁹ Déc. 1965, 58 p. multigr., non public.

¹⁰ « Structures administratives d'aujourd'hui et de demain », *Colloque du 20e Anniversaire de l'ENA. 1947-1967*, 25 p. multigr.

certain consensus sur ce qu'il conviendrait de faire : développer le sens des responsabilités, assouplir les contrôles financiers a priori, renforcer le contrôle a posteriori, déconcentrer, etc.. Mais ceux qui réclament des réformes en acceptent-ils les conséquences ? Tous, par exemple, admettraient-ils que la restauration de la notion de responsabilité s'accompagne de risques plus grands quant à leur avancement ou au déroulement de leur carrière ? Le malaise de la haute fonction publique, dont on parle à mots couverts, ne pourra vraisemblablement pas disparaître sans une vigoureuse autocritique ». Ainsi, nous sommes ramenés aux problèmes humains et notamment aux structures mentales des fonctionnaires, aspects qui ne semblent pas avoir été abordés directement par la Mission Racine.

2 - Après avoir fait un tableau des différentes sources de diffusion des idées nouvelles et dégagé les lignes d'évolution, il sera bon de discerner quelles ont été les interrelations et les fécondations intellectuelles, quel a été le cheminement des idées d'un cercle à l'autre. Il serait particulièrement intéressant de voir d'où viennent les propositions véritablement nouvelles et il reste, en effet, à démontrer que les Grands corps jouent un rôle prééminent dans ce domaine.

L'imagination réformatrice des fonctionnaires prouve que le milieu est loin d'être passif. On pourrait, il est vrai, dire avec Michel Crozier qu'il s'agit surtout d'une effervescence intellectuelle destinée à donner le change, la parole et l'écrit dispensant de passer à l'action. Depuis 1945 cependant, des initiatives ont été prises pour remédier aux lacunes de l'administration. On peut, par exemple, citer la création du Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics et de véritables campagnes se sont développées en faveur de méthodes ou d'attitudes nouvelles, ainsi en matière de coût et de rendement, d'organisation et méthodes, de relations avec le public, de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

Nous voudrions, essentiellement, dans cette seconde étape de notre recherche, approfondir quelle a été l'évolution des attitudes mentales des fonctionnaires depuis vingt ans, car elle est certainement le fondement des autres évolutions. Si celle-ci fait défaut, il est vraisemblable que les changements dans les structures ne peuvent aboutir qu'à des échecs, plus ou moins patents et à plus ou moins long terme. Il est donc nécessaire de rechercher quelle a été la faculté d'innovation des fonctionnaires et quelles sortes de freins ils ont opposé aux changements. Jean-François. Kesler a abordé cette question pour les anciens élèves de l'ENA ¹¹. Il faudrait analyser, dans cette optique, le style des relations entre collègues, entre supérieurs et subordonnés, le problème des générations. Ainsi les premiers résultats d'une enquête sur la manière dont les fonctionnaires de catégorie A considèrent les

¹¹ KESLER (Jean-François), L'influence de l'ENA sur la rénovation de l'administration, et ses limites, p. 257-267 in : *Tendances et volontés de la société française*, op.cit.

rapports entre Administration et Politique ¹² font apparaître de fortes variations en fonction des catégories d'âge.

Les rapports d'un organisme spécialisé dans la recherche du changement tel que le Comité Central d'Enquête sont représentatifs de l'évolution générale des attitudes des hauts fonctionnaires. On peut ainsi mettre en évidence leurs critiques sur les situations existantes et les domaines dans lesquels ils formulent des reproches. On peut également voir si ces attitudes se sont modifiées en vingt ans, et dans quel sens. Pendant longtemps, la plupart des analyses furent presque exclusivement centrées sur la recherche d'une meilleure coordination, suppression des doubles emplois, contrôle, regroupements, etc. - c'est-à-dire sur des problèmes de structure. Depuis une dizaine d'années, d'autres notations se développent peu à peu, ainsi les considérations sur l'état d'esprit, la psychologie des fonctionnaires, leur formation. Enfin et surtout, les problèmes sont abordés dans une optique plus large : on insiste moins sur le caractère anormal des disparités de situations et plus sur la souplesse d'adaptation nécessaire. Il y a donc une évolution assez nette qui est amorcée.

L'étude de quelques réalisations concrètes devrait permettre de suivre la mise en application de certaines idées et de mesurer le degré d'accueil ou de résistance du milieu aux innovations. Ainsi, dans les premières années du Comité Central d'Enquête, Gabriel Ardant a préconisé le développement des calculs de coût et de rendement dans les services publics. La notion de rentabilité était jusqu'alors étrangère à la plupart des administrations et l'idée d'obliger chaque service à calculer ses prix de revient était certainement salutaire. Ces calculs se sont heurtés à de nombreuses difficultés psychologiques, car on ne voit pas leur intérêt, ou matérielles, car il est souvent impossible de déterminer certains coûts, et leur établissement représente, il est vrai, un travail considérable. Certains résultats ont été obtenus dans la présentation du budget, mais toutes les injonctions demeurent sans effet tant que les responsables des services ne sont pas convaincus de la nécessité des calculs.

L'introduction de nouvelles méthodes d'organisation et de travail est liée à l'évolution des esprits, qui leur sont plus ou moins favorables ; elle est aussi un facteur de changement dans les attitudes des fonctionnaires qui sont incités à s'adapter. Enfin, elle oblige parfois à repenser les cadres de l'action administrative et la structure des services. Le mouvement Organisation et Méthodes en France est un bon exemple d'une réaction qui s'est développée à l'intérieur même de l'administration, sous l'influence de fonctionnaires qui osèrent chercher à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne, des réponses à leurs difficultés. Il y avait, de leur part, comme un refus des règles du jeu habituel : abandonnant les constructions juridiques et abstraites le plus souvent à l'honneur, ils préféraient s'attacher à des problèmes très concrets. Les spécialistes en organisation ont fait preuve d'une grande ténacité, sans se laisser décourager par des entreprises ou des résultats peu spectaculaires, et il fallait, en

¹² Dirigée par le Professeur R. Daval, Institut des Sciences Humaines Appliquées.

effet, beaucoup de modestie et de patience pour aider au mûrissement des idées nouvelles, en accumulant des améliorations souvent limitées. Le mouvement O et M n'est pas à l'abri des critiques, mais il représente un état d'esprit d'autant plus intéressant qu'il va à l'encontre de bien des idées admises dans l'administration traditionnelle. Les résistances qui se sont manifestées à l'égard des organisateurs sont significatives d'un état d'esprit général : une recherche systématique sur les conditions dans lesquelles furent implantés les bureaux O et M dans les différentes administrations devrait permettre de dresser un tableau de certaines résistances au changement. Une étude des activités du Service Central d'Organisation et Méthodes permettrait également de préciser quelles sont, actuellement, les réactions des administrations. L'extension des équipements mécanographiques et électroniques est, en partie, rattachée à ce mouvement et il y a là un domaine considérable ouvert aux recherches sur le changement.

La prise en considération des relations avec le public marque une étape importante dans l'évolution de l'état d'esprit des fonctionnaires. Les influences du secteur privé et des expériences étrangères ont été déterminantes et l'attention portée peu à peu dans l'administration aux problèmes d'ordre psychologique et humain a également favorisé le développement des relations publiques. Cette prise de conscience est au moins aussi importante que les réalisations pratiques, qui demeurent encore assez peu nombreuses. L'organisation de bureaux d'accueil, l'orientation du public, la création de services de renseignements administratifs tendent à donner aux administrations une physionomie nouvelle. Il se crée une atmosphère qui modifie à la fois l'état d'esprit et le comportement des administrés comme des fonctionnaires et le fait que les activités de guichet commencent à ne plus être considérées comme dégradantes représente un progrès considérable. Bien plus, on finit par admettre que les fonctionnaires occupant ces postes doivent posséder une formation adéquate.

Le développement des méthodes nouvelles est lié à la formation et au perfectionnement des fonctionnaires. L'étude d'un organisme comme l'Institut Technique des Administrations Publiques et de son action depuis vingt ans apporte des informations irremplaçables sur l'ensemble de ces problèmes. L'ITAP se présente, en effet, comme une sorte de club réunissant des hauts fonctionnaires soucieux de réaliser certaines innovations indispensables, aussi bien dans les méthodes de travail que dans l'état d'esprit des intéressés. L'ITAP a ainsi favorisé l'approfondissement de certains problèmes nouveaux, comme l'organisation et méthodes, l'automatisation, les relations avec le public, les problèmes liés au personnel, et s'est ensuite efforcé de diffuser un enseignement, notamment à l'intention des fonctionnaires de catégorie A. Son action, dans un milieu où règne une formation d'origine en grande partie juridique, a sans nul doute entraîné une évolution en profondeur, qu'il n'est malheureusement pas possible de déterminer de manière

rigoureuse. Sa principale originalité a été de pressentir les domaines dans lesquels devaient se développer les changements

L'ensemble des questions posées par la formation et le perfectionnement des fonctionnaires de tous niveaux est un point majeur de notre recherche. Il sera, par exemple, d'un grand intérêt d'étudier l'enseignement dispensé à l'Institut National d'Administration Scolaire et de suivre l'expérience des Centres de Préparation à l'Administration Générale, puis des Instituts Régionaux d'Administration. La création de l'Ecole Nationale d'Administration est loin d'avoir réglé tous les problèmes concernant la formation des hauts fonctionnaires ; quant à l'organisation de la formation permanente, elle demeure à l'état d'étude et un Comité en est actuellement chargé. Comme pour l'ensemble des sujets que nous abordons, il s'agira de considérer à la fois les innovations apportées par ces organismes et la manière dont on a posé les problèmes et cherché à les résoudre.

Nous venons ainsi de dégager ce que pourrait être une recherche sur l'évolution de l'administration française depuis la Seconde Guerre mondiale et avons abordé beaucoup de questions qui demeurent pour l'instant sans réponse, notamment celle de savoir si l'administration, qui a évolué de façon constante, peut entrer dans une phase de bouleversements considérables, de changements de nature telle qu'il faille parler non plus d'évolution mais de mutation du système administratif français.

LE ROLE POLITIQUE DES HAUTS FONCTIONNAIRES EN FRANCE

(ECPR. Mannheim, 1973. Non publié)

En septembre 1961, un des thèmes traités par l'Association Internationale de Science Politique, pour son Ve congrès Mondial, portait sur les problèmes de la technocratie et le rôle des experts. Il est intéressant de voir comment des thèmes proches sont, à douze ans d'intervalle, appréhendés et compris. Un terme qui était alors au cœur du débat a aujourd'hui pratiquement disparu : celui du dessaisissement des politiques par les techniciens. Ce terme laissait entendre que le phénomène étudié était sans doute récent et qu'il y avait peut-être passage d'un système à un autre. Le rapport sur la France de Georges Vedel faisait apparaître une sorte de dégradation d'un système antérieur, d'où sa conclusion : « l'idée d'un point de vue politique, global et autonome, accessible à des « amateurs », est perdante sur tous les tableaux »¹. Le rapport général présenté par un haut fonctionnaire, Roger Grégoire, insistait, en revanche, sur le fait qu'il ne peut y avoir de solution de continuité entre problèmes politiques et techniques : le péril technocratique, comme l'apolitisme, étaient pour lui des mythes. R. Grégoire, orfèvre en la matière, affirmait au sujet du statut de la fonction publique : « la loyauté des fonctionnaires ne peut être assurée que de deux façons opposées, mais également défendables : l'allégeance politique et la neutralité absolue... toute formule intermédiaire s'avère un jour inopérante »². Nous verrons que c'est le cas de la France.

Quoi qu'il en soit, les discussions de cette époque avaient assez souvent une coloration normative et moraliste : la situation était jugée en fonction de l'idée que chacun se faisait des relations souhaitables entre Politique et Administration. André Molitor devait noter dans son rapport : « Il est assez difficile de dire si telle forme institutionnelle ou tel régime politique, en soi, est ou non favorable au progrès de la technocratie et à une participation plus poussée de spécialistes à la conduite des affaires publiques. La raison de cette difficulté est sans doute qu'il n'y a pas de régime politique ou de forme institutionnelle en soi : chacune d'elles fait partie d'un ensemble complexe de réalités et de forces sociales qui doivent être appréhendées globalement et dont l'intersection rend très difficile et, dans une certaine mesure irréaliste, toute tentative d'isoler ces facteurs »³. C'est bien ainsi qu'aujourd'hui nous envisageons les choses : il est temps, en effet, de chercher à analyser, comme le propose F. Ridley, les relations du système bureaucratique et de son

¹ Vedel (Georges). « Les problèmes de la technocratie dans le monde moderne et le rôle des experts ». Association Internationale de Science Politique. *Ve congrès mondial*, septembre 1961, 23 p.

² Grégoire (Roger). « Les problèmes de la Technocratie et le rôle des experts ». AISP, sept. 1961, 39 p.

³ Molitor (André). « L'influence des régimes politiques et des formes institutionnelles sur le degré de participation des spécialistes à la conduite des affaires publiques ». AISP, sept. 1961, 18 p.

environnement.

Entre ces deux étapes de recherches politico-administratives, nous avons connu, notamment en France, le développement d'un certain nombre d'études portant essentiellement sur les hommes et leurs origines. C'était là une étape sans doute nécessaire, qu'il est trop facile aujourd'hui de juger inutile dans la mesure où ces études existent et où l'on sait à quoi s'en tenir sur la question. Mais, à notre connaissance, personne n'a jamais dit qu'il suffisait d'accumuler des données biographiques pour traiter l'ensemble des problèmes posés par les catégories dirigeantes et les systèmes dans lesquels elles agissent. Nous ne nous attarderons pas sur les définitions qui ont été précisées par F. Ridley, dans sa note préliminaire, en ce qui concerne le mot politique : nous l'entendrons dans le sens le plus large. En revanche, il est moins facile de préciser si nous devons étudier le rôle politique de l'administration ou le rôle politique de la haute fonction publique. Il est évident que le rôle des hauts fonctionnaires dépend des caractéristiques du système administratif dans son ensemble et des relations de ce système avec l'environnement. Sans doute, en matière de décisions, est-on amené à surtout centrer l'analyse sur les hauts fonctionnaires. D'autre part, il est vraisemblable que la haute fonction publique qui est amenée à jouer un rôle politique ne recouvre pas des catégories identiques selon les différents pays.

Cela est bien normal puisque nous avons à faire à des systèmes sensiblement différents, d'où l'extrême difficulté des comparaisons. Ce rapport ne sera qu'un survol très rapide de certains aspects de la question et ne doit être considéré que comme une ébauche ; les discussions de Mannheim devraient amener à préciser, et peut-être remettre en cause certains points.

1. Le rôle des facteurs externes au système administratif

Nous serons surtout amené à voir, dans ce chapitre, ce qu'est l'environnement culturel et politique du système administratif et en quoi l'idéologie, ou la philosophie, du système politico-administratif peut expliquer le rôle politique que joue effectivement l'administration.

Tout le système français repose sur une contradiction qui apparaît comme une de ses principales données structurantes. En principe, les domaines politique et administratif sont rigoureusement séparés ; il doit y avoir entre eux une différence radicale de nature et, dans cette mesure, toute interpénétration est impossible. C'est cette doctrine qui a été enseignée à des générations d'étudiants : l'administration ne peut être que la servante du Politique. Nous verrons, dans le deuxième chapitre, que cela est entièrement démenti par les faits.

La Constitution de 1958 rappelle d'ailleurs que le gouvernement « dispose de l'administration et de l'Armée ». Sous la Ve République, cette thèse a sans doute été particulièrement affirmée ⁴, mais elle n'était pas nouvelle. Les membres du gouvernement peuvent évidemment déléguer certains de leurs pouvoirs à l'administration ⁵. Cette doctrine officielle est défendue par la plupart des fonctionnaires.

Les petits fonctionnaires y adhèrent parce que le domaine politique les dépasse largement, et que l'idée qu'ils se font de la politique est sans doute proche de la définition la plus triviale, où la politique est « la cuisine des partis » ⁶.

Pour les moyens fonctionnaires, la dichotomie radicale est un facteur de sécurité, elle évite d'avoir à se poser des questions. D'ailleurs, ceci correspond à ce qu'ils ont appris sur les bancs de l'université, et remettre en cause cette donnée serait remettre en cause tout leur système de compréhension et d'explication de l'Etat. Dans l'étude intitulée « Bien public et service de l'Etat » ⁷, il apparaît que les trois quarts des fonctionnaires interrogés, appartenant, pour la grande majorité, au niveau chef de bureau ou équivalent, se prononcent pour le service de l'Etat comme justification à leur activité professionnelle. « Le fonctionnaire le plus fréquent est celui qui met au-dessus de toute autre préoccupation, même profonde, le service de l'Etat, mais en restant à sa place naturelle qui n'est pas celle où se prennent les décisions fondamentales, qui n'est pas non plus celle du pur exécutant ».

Pour les hauts fonctionnaires, le problème est plus complexe. La notion d'intérêt général, qui constitue pour le fonctionnaire traditionnel une sorte de religion, autrement dit une croyance qui se suffit à elle-même et ne nécessite pas de fondement rationnel, éclaire parfaitement notre propos. Deux hauts fonctionnaires chevronnés ⁸ écrivent que l'intérêt général est pour l'administration « tout à la fois son fondement, son aliment, son projet, sa justification et sa gloire ». Pour eux, cet intérêt général ne peut être qu'un intérêt médian : « L'ordre résulte donc nécessairement d'une moyenne entre intérêts sociaux multiples et c'est cette moyenne, provisoire, qui constituera le premier élément, la plate-forme de l'intérêt général ».

Ils reconnaissent, par ailleurs, que le gouvernement et l'administration sont voués à une tâche de même nature fondamentale dont seulement les aspects et les degrés diffèrent. Mais l'intérêt général pour le politique « est d'abord présence et actualité, arbitrage entre des volontés humaines », alors que pour l'administrateur l'intérêt général est « beaucoup moins circonstanciel et variable. Il est d'abord permanence de l'ordre, régularité du fonctionnement

⁴ Debbasch (Charles). *L'administration au pouvoir*. Calman-Levy, 1969, p. 26-30.

⁵ Belorgey (Gérard). *Le gouvernement et l'administration de la France*. Armand Colin, 1967 (2^e édition, 1970, p. 92).

⁶ Michel Crozier a plusieurs fois relevé le désintérêt des petits fonctionnaires à l'égard de la politique.

⁷ Sous la direction de Roger Daval. *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 13. Janvier-mars 1970.

⁸ Catherine (Robert) et Thuillier (Guy). *Introduction à une philosophie de l'Administration*. A. Colin, 1969.

de la machine, égalité de traitement des citoyens, référence aux antériorités, coutumes et droits acquis ». Cette attitude se rattache, pour les auteurs, à l'idéal démocratique : la puissance publique « joue le grand nombre, l'ordre moyen condition du bonheur moyen ». Cette philosophie de l'intérêt général nous paraît révélatrice de l'état d'esprit le plus répandu parmi les fonctionnaires.

Si on les interroge de l'extérieur, et s'ils peuvent se contenter d'une réponse superficielle, les hauts fonctionnaires se réfèrent à la doctrine traditionnelle et officielle de la séparation entre administration et politique. Ils défendent également ce point de vue si tel est leur avantage : c'est ainsi que, dans leurs relations avec les cabinets ministériels, les directeurs des administrations centrales ont tout intérêt à utiliser ce mode de raisonnement. Ezra Suleiman a parfaitement démontré le mécanisme de ces conflits de rôles⁹. La plupart des directeurs ne sont pas pour autant réellement dupes de cette doctrine et, pour peu qu'on les pousse à exprimer le fond de leur pensée, ils sont généralement amenés à reconnaître qu'elle ne correspond pas aux faits. Leur niveau intellectuel et leur expérience du système politico-administratif font que la plupart d'entre eux ne sont absolument pas dupes et reconnaissent qu'il n'y a pas de frontière distincte entre administration et politique, ce qui n'est pas une idée neuve ou originale.

La question posée par E. Suleiman sur les anciens élèves de l'ENA occupant des postes politiques n'est d'ailleurs en rien significative sur ce point. La seule base de comparaison valable entre directeurs et membres des cabinets aurait été de poser aux premiers la même question qu'aux seconds : « Pensez-vous que vos fonctions soient administratives, politiques ou les deux à la fois ? ». A contrario, il paraît assez frappant que près de la moitié des directeurs déclarent inévitable que de nombreux hauts fonctionnaires occupent des postes politiques, et parfois même détiennent des portefeuilles ministériels.

Cela ne signifie pas pour autant que les fonctions exercées par le ministre et par le directeur soient identiques, ni que le rôle proprement politique du ministre ne soit pas indispensable à la tête de son administration. Dire qu'il n'y a pas de frontière définie ne suppose pas que les deux domaines se recourent totalement. On voit donc que, malgré une doctrine officielle qui veut que la frontière entre politique et administration soit nettement tranchée, l'idée que s'en font les fonctionnaires intéressés est beaucoup plus nuancée et subtile.

L'attitude des citoyens, du public en général, face à ce problème est peut-être plus facile à cerner. L'administration est considérée de manière ambivalente : on lui reproche son inefficacité et son impérialisme, de ne pas agir et de trop agir... On lui reconnaît donc un certain pouvoir et, d'une certaine manière, on désirerait que ce dernier soit encore supérieur.

⁹ Suleiman (Ezra). « Sur les limites de la mentalité bureaucratique : conflits des rôles entre cabinets ministériels et directeurs ». *Sociologie du Travail*. 1972, n° 4, p. 388.

Certes, ce pouvoir n'est pas fatalement considéré comme d'ordre politique, encore que pour le Français moyen les « ils » soient à la fois les politiciens et les fonctionnaires.

Pour les groupes organisés, dits d'intérêts ou de pression, il est bien certain que, dans la mesure où ils tentent d'intervenir auprès de l'administration, c'est qu'ils lui reconnaissent un certain pouvoir, qui ne s'arrête pas à la seule gestion des affaires courantes. Dans un article plutôt polémique¹⁰, un Maître des Requêtes au Conseil d'Etat décrit ce qu'il appelle la confiscation des réformes par les organismes professionnels : la fréquence de leurs contacts avec l'administration aboutirait à mettre cette dernière sous la tutelle corporative. Il va de soi que ces groupements déploieraient moins de forces s'ils jugeaient que l'administration ne détient pas d'importants pouvoirs de décision. Dans leurs études classiques sur les groupes d'intérêts ou de pression, Henry Ehrmann et Jean Meynaud ont montré les liens qui existent entre les groupes et l'administration en vue de définir ou de mettre en œuvre des politiques. Il existe d'ailleurs en France un courant de pensée très fort qui, depuis Alain, considère que la réalité du pouvoir politique appartient aux hauts fonctionnaires. Certes, pour Alain, le citoyen doit tout de même obéir, mais en conservant son esprit critique et en contribuant, par tous les moyens, à un meilleur contrôle de l'administration.

L'Etat centralisé que nous connaissons en France ne peut qu'accentuer le pouvoir politique détenu par la haute administration. En revanche, on pourrait penser que la multiplicité des partis, à l'inverse des systèmes à parti unique ou dominant, n'aille pas dans le sens d'un renforcement des pouvoirs politiques de l'administration. Nous avons la chance d'avoir connu en France deux systèmes sensiblement différents. Sous la IV^e République, la multiplicité des partis et l'instabilité des gouvernements, mais sans qu'il existe un véritable système d'alternance, aurait, dit-on, renforcé le pouvoir de l'administration. On a longtemps affirmé que « les gouvernements passent et l'administration reste ». Il y a, bien entendu, une part de vérité dans cet aphorisme, mais les causalités ne sont jamais univoques dans les sciences sociales. Il est également vrai que l'administration, faute de directives politiques, reste souvent impuissante. Les données se sont inversées sous la V^e République : la majorité, sinon toujours les ministres, a été stable pendant plus de quatorze ans et les observateurs s'accordent à penser que le pouvoir de l'administration n'a pas diminué. Il n'y aurait plus alors prise en charge directe du pouvoir politique par l'administration mais une osmose telle que les résultats en seraient encore renforcés. A vrai dire, la situation est un peu moins simple que celle décrite par Charles Debbasch¹¹ et il est difficile de dire que l'administration a réellement pris le pouvoir. Il est certain cependant que l'absence de contrôle parlementaire sur l'administration, contrôle qui était déjà peu efficace sous les

¹⁰ Fourré (Jean). « La confiscation des réformes ». *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1972 : 612-616.

¹¹ Debbasch (Charles). *L'administration au pouvoir*, op. cit.

républiques précédentes, n'a fait qu'accentuer la puissance de l'administration. La grande inconnue, pour la France, est de savoir ce que deviendrait l'administration dans un système d'alternance entre deux partis ou majorités.

Est-ce à dire que l'administration est entièrement aux mains du gouvernement ? Les traditions d'indépendance de l'administration française sont un frein à cette mainmise. Néanmoins il existe, s'accroissant avec les années, une influence nette dans certains domaines, et plus diffuse dans d'autres. Les nominations aux emplois discrectionnaires permettent peu à peu d'avoir aux postes de responsabilité des hauts fonctionnaires dévoués à la politique majoritaire. Mais cette influence peut se faire sentir dans des échelons beaucoup plus bas de la hiérarchie et sans même qu'il y ait violation des règles du statut de la fonction publique, mais par un jeu subtil d'avantages donnés aux mieux pensants. On ne voit d'ailleurs pas comment il pourrait en être autrement, quel que soit le régime en place. L'administration française n'a pas connu de purge à l'avènement de la Ve République, mais il est évident, malgré tout, que ce ne sont pas toujours les mêmes hommes qui auraient obtenu les postes directoriaux sous des régimes différents.

Il est banal de dire que la technicité de plus en plus grande des problèmes à traiter ne peut qu'accroître le pouvoir des hauts fonctionnaires¹². L'idée de certains techniciens qu'il existe une seule bonne solution, rationnelle et technique, est certainement répandue. Nous avons vu, lors des définitions concernant l'intérêt général, qu'elle est loin d'être unanimement partagée et que l'idéologie dominante n'est pas d'ordre technique. On s'est posé la question de savoir s'il existait, en définitive, une ou des classes dirigeantes. Raymond Aron, rapporteur lors de la table ronde de l'Association française de Science Politique sur la question, en novembre 1963, se prononçait pour l'idée d'une pluralité de catégories dirigeantes. Il distinguait ainsi les dirigeants politiques, les managers et les détenteurs d'un pouvoir intellectuel. La deuxième catégorie comportait trois sous-groupes : fonctionnaires, gestionnaires d'entreprises et meneurs des organisations de masses.

En fait, le caractère unitaire ou non de ces catégories varie selon le point de vue de l'observateur et le niveau de l'analyse. On peut noter, en tout cas, le caractère non étanche de ces catégories, car les liens personnels qui s'établissent entre les affaires privées et les hauts fonctionnaires sont une source de pouvoir pour ces derniers et l'on connaît la pratique courante du « pantouflage » en France. De même, l'existence de ministres techniciens sous la Ve République pourrait être un facteur important de puissance pour l'administration.

En 1971, on comptait plus du tiers des ministres venant de la fonction publique, plus du tiers venant du secteur public, le quart seulement ayant eu une carrière entièrement politique. Mais le fait d'avoir reçu une formation de technicien n'enlève rien au caractère politique des ministres, qu'ils soient parlementaires ou non et la plupart de ceux qui n'étaient

¹² Meynaud (Jean). *Technocratie et Politique*. Lausanne, 1960.

pas parlementaires le sont devenus par la suite. La question est de savoir si ces ministres techniciens sont amenés à renforcer l'influence politique de l'administration. Sans doute les fonctionnaires des services se font-ils mieux comprendre de leur ministre, mais il n'est pas évident qu'ils aient plus de pouvoir pour autant et l'inverse est manifeste dans certains ministères.

2 Les facteurs internes au système administratif

On sait combien le statut de la fonction publique, en France, garantit l'indépendance des fonctionnaires : recrutement par concours, garanties disciplinaires, participation du personnel aux décisions d'avancement, liberté d'opinion etc.. Encore que l'édifice statutaire soit, en fait, « inachevé, fissuré, déserté, réduit même à une simple façade », comme l'a si bien montré François Gazier¹³. De toute manière, ces règles ne s'appliquent pas, ou peu, aux hauts fonctionnaires qui nous intéressent le plus ici. D'une part, en effet, tous les corps de hauts fonctionnaires possèdent des statuts dérogatoires et, d'autre part, les postes discrétionnaires de l'administration ne sont, par définition, soumis à aucun statut. Cependant, le titulaire d'un emploi discrétionnaire conserve la qualité de fonctionnaire qu'il possédait auparavant, ce qui est le cas pour la grande majorité¹⁴.

De façon générale, on peut dire que le système de la Fonction publique est libéral en matière politique. Cependant, un point qui est particulièrement d'actualité en France et qui mériterait d'être approfondi est celui de l'obligation de réserve des fonctionnaires. En effet, si la liberté d'opinion est reconnue au fonctionnaire, sa liberté d'expression connaît des limites. Dans l'exécution du service, « l'Etat peut exiger du fonctionnaire qu'il s'abstienne de tout acte propre à faire douter, non seulement de sa neutralité, mais de son loyalisme envers les institutions, voire, compte tenu de l'obéissance hiérarchique, envers le Gouvernement », selon une conclusion en Conseil d'Etat. La neutralité exigée est évidemment plus stricte pour certains fonctionnaires et notamment pour les hauts fonctionnaires. En principe, en dehors du service, le fonctionnaire recouvre sa liberté d'expression mais il doit, malgré tout, faire preuve d'une certaine réserve, qui varie avec le niveau de ses responsabilités. A la suite de diverses affaires de divulgation de dossiers administratifs, le gouvernement a été amené à insister sur le devoir de discrétion des agents, et la prise de position d'un haut fonctionnaire, président de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, vaut d'être relevée¹⁵.

Le sommet de la hiérarchie administrative française est caractérisé par l'existence, d'une part de cabinets ministériels et, d'autre part, de postes de direction à la discrétion du

¹³ Gazier (François). « Majesté et vanité de l'édifice statutaire dans la Fonction publique française ». *Annuaire International de la Fonction publique*. 1971-72 : 15-28.

¹⁴ Lalumière (Pierre). « Les hauts fonctionnaires ». *Dalloz*, 1959. Chronique : 241-244.

¹⁵ Mayer (René). « En finir avec le scandale ». *Le Monde*, 18 janvier 1973.

gouvernement. Je mettrai en parallèle ces deux catégories de personnel en utilisant certaines de mes études antérieures, mais je chercherai surtout à voir en quoi leurs relations structurent le système des relations politico-administratives¹⁶.

Les cabinets ministériels sont des organes politiques mais ils sont en majeure partie composés de fonctionnaires. Les directeurs des administrations centrales sont à la tête de la hiérarchie administrative mais ils sont nommés de manière discrétionnaire par le gouvernement et ils sont, dans la quasi-totalité, des fonctionnaires. Paradoxalement, cet aspect discrétionnaire aboutit à une très grande homogénéité dans les caractéristiques des collaborateurs des ministres comme des directeurs des administrations centrales. Puisque la grande majorité du personnel des cabinets appartient déjà à l'administration, on peut dire que, à tour de rôle, certains fonctionnaires sont chargés de diriger et de contrôler leurs anciens et futurs collègues. Les cabinets sont nés, en partie, d'une réaction de défiance des ministres envers l'administration mais celle-ci s'est bien défendue puisque, en définitive, elle n'est contrôlée que par elle-même. Il est évident que tous les membres des états-majors ministériels sont loin d'avoir la même influence et la même importance. De même, parmi les directeurs des administrations centrales, certains jouent un rôle prépondérant dans la marche de leur ministère et la prise des décisions, d'autres n'ont qu'une place modeste et une activité en grande partie de gestion.

Les cabinets ministériels tels que nous les connaissons aujourd'hui se sont constitués au début de la IIIe République. Des textes de 1911 et 1912 ont fixé le nombre maximum des collaborateurs d'un ministre à 7 et ce chiffre est toujours en vigueur. Le secrétariat général du président de la République et le cabinet du Premier ministre ne sont soumis à aucune réglementation. De toute manière, les chiffres officiels n'ont jamais été respectés : actuellement un cabinet de ministre « moyen » a de 10 à 15 collaborateurs officiels, mais il existe également des collaborateurs officieux.

Les facteurs qui influencent les nominations sont divers et les relations personnelles jouent certainement un très grand rôle, relativement plus important que les relations politiques proprement dites. Ces dernières sont toutefois primordiales dans certains cabinets et pour certains postes. Enfin, les aspects techniques sont souvent déterminants, en particulier, pour les conseillers techniques et chargés de mission. Cela ne signifie pas pour autant que ce personnel « technique » n'ait aucune attache politique. Bien évidemment, certains membres des cabinets actuels collaboreraient avec des ministres sous des gouvernements d'orientation nettement différente. En effet, la collaboration avec un ministre

¹⁶ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). Le personnel de direction des ministères. A. Colin, 1969, 144 p.
 « L'interpénétration entre personnels politique et administratif en France » Association Internationale de Science Politique. *VIIIe Congrès Mondial*, Munich, 1970, 20 p.
 « Les cabinets ministériels » in *Les superstructures des administrations centrales*. Cahiers de l'IFSA, Ed. Cujas, 1973.

est indispensable, à certains moments de la carrière, pour des fonctionnaires qui désirent obtenir des postes plus importants. Aussi, dans un assez grand nombre de cas, on peut dire que la politisation des membres des cabinets n'est autre que l'acceptation d'une compromission avec un homme politique. Sous la IIIe République déjà, on comptait environ 60 % de fonctionnaires dans les cabinets, ils sont aujourd'hui plus de 90 %. Mais le niveau des qualifications professionnelles s'est considérablement élevé depuis la IIIe République. Actuellement on compte environ un tiers de membres des grands corps et un tiers de représentants des emplois supérieures de l'administration, administrateurs civils, ingénieurs et autres catégories assimilées. Comme le passage dans un cabinet n'est souvent qu'une étape de la carrière, le renouvellement de ce personnel est assez fréquent, même lorsque le ministre ne change pas, et la durée moyenne des fonctions est de trois ans.

Les collaborateurs des ministres apprécient essentiellement la place stratégique des cabinets pour l'obtention des postes discrétionnaires au sommet de la hiérarchie administrative. L'exemple le plus significatif est celui des directeurs des administrations centrales : en effet, la moitié d'entre eux ont collaboré avec un ministre, dont un tiers juste avant leur nomination. Le nombre de ces postes dépasse la centaine. Si les nominations et révocations sont laissées à la décision du gouvernement, et plus pratiquement du ministre, les directeurs ne sont pas recrutés en fonction de données strictement politiques. Les questions d'appartenance politique ne jouent aucun rôle dans certaines directions. Pour les postes les plus importants et les plus politiques, la nomination peut être discutée en Conseil des Ministres et le chef de l'Etat ou du Gouvernement se réservant parfois la décision.

Plus du quart des directeurs et directeurs généraux sont issus des grands corps de l'Etat, dont un tiers seulement sont originaires de leur administration centrale où ils occupent assez souvent des directions à caractère technique ou bien administratif. La durée des fonctions directoriales est très variable selon les ministères et selon les périodes. Il n'y a pas de corrélation entre les durées des fonctions des ministres et des directeurs : les directeurs restent en moyenne de 3 à 4 ans dans le même poste. Le renvoi pur et simple d'un directeur par son ministre est relativement exceptionnel et il existe quelques exemples de démission. Malgré sa méfiance naturelle, un ministre change rarement un directeur dès son arrivée au ministère. Assez souvent, les directeurs se reclassent dans un secteur qui se trouvait plus ou moins sous leur contrôle ou celui de leur ministre, par exemple dans des établissements publics et il ne semble y avoir aucune interdiction de fait à cette pratique ¹⁷. Le niveau des traitements de la fonction publique explique un assez grand nombre de départs. En définitive, l'interpénétration entre les grands corps de l'Etat, les directeurs des administrations, le personnel des cabinets et le gouvernement montre sans conteste que le

¹⁷ Silvéra (Victor). « Incompatibilité. Fonction publique et affairisme ». *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1971 : 642-647.

système de la haute fonction publique en France est celui d'une semi-politisation. Il n'existe certes pas de système des dépouilles, mais une pratique beaucoup plus subtile de récompenses pour bons et loyaux services, notamment grâce à l'octroi des postes discrétionnaires.

Il faut également s'interroger sur la manière dont le système politico-administratif se structure autour des interrelations entre ces différents personnels. L'existence des cabinets ministériels est fondée en France sur le principe que l'administration doit être indépendante des facteurs politiques (cf supra). Dans la mesure où l'administration ne doit pas connaître de questions politiques au sens de *politics*, mais on ne sait pas où tracer la frontière entre *policy* et *politics*, il faut bien que ces problèmes soient traités quelque part. En Grande-Bretagne, l'administration doit être neutre, aussi considère-t-on comme normal qu'elle collabore avec les gouvernements, quelle que soit leur tendance. En France, l'administration est jugée incapable de ce genre de loyauté et, pour lui éviter de pécher, on tente de la préserver de toute relation avec la politique. Telle est du moins la conception traditionnelle et officielle. On ne fait pas confiance au fonctionnaire, qui est traité comme un mineur. En fait, la pratique actuelle des cabinets ministériels revient à nier qu'il puisse exister une activité indépendante de la politique. Leur développement est même une démonstration par l'absurde du fait que l'administration ne peut être préservée des données politiques.

La quasi inexistence de secrétaires généraux à la tête des ministères est certainement liée au même phénomène, car un fonctionnaire intégré dans la hiérarchie administrative serait trop proche du politique et remettrait en cause le principe admis. Tout le problème des secrétaires généraux est peut-être à revoir dans cette optique. Ce n'est sans doute pas un hasard si la spécificité du secrétaire général par rapport au secrétaire d'Etat s'est dégagée au début du siècle, et si le premier secrétaire général a été instauré au ministère des Affaires Etrangères pendant la Première Guerre mondiale. C'est là un domaine où l'aspect politique des affaires traitées par l'administration n'a jamais été mis en doute et c'est d'ailleurs le seul secrétaire général qui ait subsisté jusqu'à nos jours. Le secrétaire général du ministère des PTT apparut entre les deux Guerres et n'a disparu qu'il y a peu d'années ; ici, au contraire, le caractère technique des fonctions de l'administration était suffisamment prononcé pour ne pas poser de problème. Des secrétariats généraux ont également été créés dans des secteurs où existaient auparavant des secrétariats d'Etat, Marine Marchande et Aviation Civile, et ils coordonnent une partie seulement des activités d'un ministère. Toutes les autres tentatives, sous la IVe ou la Ve République, ont échoué ; seuls des secrétaires généraux sectoriels, pour l'Administration au ministère des Armées et pour l'Energie au ministère du Développement industriel, ont pu s'implanter ¹⁸.

¹⁸ de Forges (Patricia). « Les secrétaires généraux des ministères » in : *Les superstructures des administrations centrales* », Ed., Cujas 1973.

Le système politico-administratif étant ce qu'il est, les cabinets ministériels apparaissent comme un rouage indispensable qui assure la régulation de l'ensemble. L'argumentation des défenseurs des cabinets est simple : les services, y compris les directeurs, sont incapables de faire face aux tâches exercées par les cabinets. Mais la thèse adverse insiste sur le fait que le cabinet isole le ministre de ses collaborateurs naturels que devraient être les directeurs. Il détourne, en partie, le ministre des préoccupations de politique générale en l'incitant à traiter des questions qui ne devraient pas remonter jusqu'à son niveau. En fait, si bien des affaires qui paraissent relativement mineures sont évoquées par les membres des cabinets, c'est qu'ils souhaitent une solution différente de celle qui serait donnée par les services, sans tenir compte uniquement des traditions et précédents, ou même des règlements. Les raisons n'en sont pas forcément d'ordre politique, au sens de *politics*, mais le cabinet se fait une certaine idée des solutions à apporter et trouve plus simple d'agir directement plutôt que d'avoir à expliquer aux échelons inférieurs dans quel sens s'orienter, et pourquoi s'orienter dans ce sens. On peut même se demander si là n'est pas une des principales sources de l'activité débordante des cabinets : déléguer des compétences, ne pas évoquer des affaires, suppose que l'on donne des explications circonstanciées sur la politique à suivre, et aussi qu'on se tienne un certain temps à cette politique. L'idéologie de l'action « au coup par coup » n'est pas applicable dans le cadre d'une structure administrative ; elle ne peut être mise en œuvre que par des états-majors.

Les cabinets ministériels sont à la fois le produit et le reflet du système administratif français dans son ensemble. Ainsi, l'existence de l'École Nationale d'Administration a-t-elle été un facteur de leur développement : en effet, plutôt que des administrateurs, l'ENA a formé des collaborateurs de ministres, voire des ministres. Si elle n'a pu produire suffisamment d'administrateurs, c'est qu'elle ne recrutait pas de futurs administrateurs mais de futurs membres de cabinets ou membres des grands corps, car le rêve des candidats à l'ENA n'a jamais été de devenir administrateurs civils. Il va de soi que ce système nous a, malgré tout, donné des hauts fonctionnaires de talent, dont certains ont été et sont de grands administrateurs. Mais il demeure que les services manquent de gestionnaires et que ceux qui s'y trouvent jugent leur travail inintéressant, d'autant que ce cercle vicieux entraîne un dessaisissement constant des services au profit des cabinets. Ainsi, le raisonnement de la plupart des membres des cabinets est-il parfaitement logique : les cabinets sont indispensables car les services ne sont pas à la hauteur de leur tâche.

En conclusion, quelle est l'influence politique des membres des cabinets ministériels ? Et surtout, jouent-ils un rôle différent de celui qu'ils pourraient avoir à l'intérieur de la structure administrative ? Il est évident que les collaborateurs des ministres occupent une place de choix dans le « gouvernement » de la France par les conseils qu'ils prodiguent,

la préparation des décisions et la surveillance de leur exécution. Est-ce à dire que les ministres sont totalement inféodés à une caste de fonctionnaires et ne jouissent pas d'une entière liberté politique ? En fait, si ces fonctionnaires possèdent en commun une certaine manière d'appréhender les problèmes, la plupart d'entre eux ne sont certainement pas des militants actifs d'une politique clairement définie. Sans doute est-ce une des raisons pour lesquelles ils collaborent si volontiers avec les gouvernants. A partir d'un consensus établi sur ce qui ne doit pas être changé, le rôle du gouvernement et de l'administration consiste à gérer l'entreprise nationale et à éviter, au jour le jour, tout ce qui pourrait mettre en cause l'équilibre existant. Cela est vrai sur le plan général. Dans le détail des décisions prises, il est probable que l'influence des facteurs politiques, au sens de *politics*, se ferait moins sentir si les affaires étaient traitées par la hiérarchie administrative.

Les conflits entre les directeurs des administrations centrales et les membres des cabinets ont toujours existé et sont si connus qu'il est à peine besoin d'y insister ¹⁹. La question est de savoir si, au-delà des conflits de rôles inévitables, il n'y a pas une communauté de vue, une sorte de consensus au niveau le plus profond qui fait que nous avons bien affaire à une même classe dirigeante. Il est intéressant de rappeler à ce propos la thèse défendue par Bernard Gournay, selon laquelle les grands fonctionnaires ne constituent pas un groupe homogène, faisant preuve d'une volonté politique commune ²⁰. Réfutant sur ce point les conclusions du rapport de Georges Vedel sur la Technocratie et le rôle des experts, B. Gournay affirmait que la plupart des choix fondamentaux depuis la Seconde Guerre avaient été le fait des responsables politiques et non des techniciens. Selon lui, « qu'il s'agisse de politique extérieure, de réforme des institutions ou de politique économique, il ne semble pas que l'influence des grands fonctionnaires ait été déterminante ». Leur influence serait, en revanche, plus importante lorsque des décisions non conflictuelles sont en cause. Mais suffit-il, pour répondre à la question posée, de ne considérer que les « grandes décisions » qui correspondent, en quelque sorte, à la seule partie visible de l'iceberg ? Bernard Gournay reconnaît lui-même plus loin que les hauts fonctionnaires ont joué un rôle ralentisseur ou, du moins, stabilisateur, qu'il s'agisse de la structure de l'Etat ou du style des rapports sociaux. « Les grands fonctionnaires, à la fois par intérêt personnel et par conviction sincère, ont contribué au maintien d'une certaine forme de l'Etat. Ils ont résisté aux forces qui tendaient à modifier cette structure. Ces forces sont d'abord celles qui visaient à transférer une partie du pouvoir de décision de la bureaucratie centrale aux assemblées régionales et locales, existant ou à créer ». N'est-ce pas là une influence tout aussi décisive que celle concernant de grandes décisions ? Par ailleurs, l'auteur reconnaissait aussi à la haute administration une certaine idéologie réformatrice. En

¹⁹ Suleiman (Ezra). « Sur les limites de la mentalité bureaucratique », op. cit.

²⁰ Gournay (Bernard). « Les grands fonctionnaires ». *Revue Française de Science Politique*, avril 1964 : 215-242.

conclusion, la catégorie des grands fonctionnaires décrite par Bernard Gournay est-elle aussi hétérogène qu'il le pensait ? Il est bien évident que tout membre d'un groupe a tendance à mieux voir ses éléments de différenciation, alors que l'observateur extérieur est surtout frappé par les traits communs à ce groupe... On peut sans doute dire qu'il existe une assez grande homogénéité de vues parmi les hauts fonctionnaires qui ont aujourd'hui des postes de responsabilité effective. En revanche, il est vrai que tous les hauts fonctionnaires ne partagent pas les mêmes idées, comme les différents clubs et cercles de pensée le prouvent.

Ces conclusions rejoignent en partie celles de Jean-Claude Thoenig sur le rôle des grands corps et leurs caractéristiques communes ²¹. « Les grands domaines d'activité collective contrôlés par le pouvoir politique central sont confiés à quelques groupes de hauts fonctionnaires repliés sur eux-mêmes, recrutés très tôt par sélection scolaire et bénéficiant de liberté et de privilèges considérables : on se trouve en présence d'un milieu social spécifique qui, au-delà des différences existant entre les groupes ou corps qui le composent, est régi par des caractéristiques communes... En définitive, l'art des grands corps réside dans leur habileté à dominer les appareils sans en être prisonniers ; ils sont les seuls à pouvoir contenir les errements de la bureaucratisation mais, sans bureaucratie, leurs privilèges seraient fortement diminués et apparaîtraient tout à fait injustifiés ». J.C. Thoenig démontre parfaitement le système élitiste qui se trouve à la base des grands corps ; en revanche, je suis plus réservée sur sa conclusion, reprise de M. Crozier, concernant le rôle effectivement innovateur de ces corps.

C'est également dans le sens d'une idéologie commune que conclut Lucien Nizard à propos de la planification française ²². Après avoir montré comment la phase de préparation technique des grandes options, qui est une étape clé du Plan, est à peu près complètement interne à l'administration, il souligne que les choix politiques sont progressivement effectués par le gouvernement en liaison avec les études techniques. Le Commissariat général du Plan, par la continuité de sa présence, s'identifie en quelque sorte avec le projet. De son côté, le gouvernement ne définit pas souverainement le contenu du Plan. L'auteur se rapproche, en effet, de l'appréciation d'Andrew Shonfield, dans *le Capitalisme d'aujourd'hui*, selon qui « le développement de la planification française... peut être considéré comme une collusion volontaire entre les hauts fonctionnaires et les hauts dirigeants des grandes entreprises ». Cependant, l'idée que l'administration détient le monopole dans la définition de l'intérêt général tend à être remise en cause : « Cette sacralisation est certainement atteinte dans son principe par l'idéologie de la planification concertée qui, soulignant

²¹ Thoenig (Jean-Claude). « L'exemple français des grands corps ». Association Internationale de Science Politique, *VIII^e Congrès Mondial*, Munich, 1970.

²² Nizard (Lucien). « Planification, processus décisionnel et changement ». *Bulletin de l'Institut International d'Administration publique*, oct.-déc. 1972 : 7-43.

l'interdépendance entre les parties du tout, ne voit dans l'administration qu'un élément de l'ensemble social dont l'horizon est nécessairement limité et doit être élargi ». En ce qui concerne le modèle physico-financier mis au point pour le VI^e Plan, Lucien Nizard montre bien que « tout modèle, parce qu'il choisit nécessairement entre divers aspects de la réalité qu'il entend présenter, privilégie certains d'entre eux au détriment des autres et définit implicitement des normes par rapport auxquelles la cohérence des décisions s'apprécie ». Un modèle ne peut donc être neutre, pas plus sans doute que les techniciens qui le mettent en œuvre. D'où la conclusion tirée par ailleurs : « il nous semble qu'est palpable la domination idéologique exercée par une certaine représentation macro-économique extraordinairement prégnante, à la fois sur les experts et les décideurs politiques publics et privés. Plutôt idéocratie donc, selon nous, que technocratie »²³.

L'originalité du corps préfectoral est de ne pas participer au système de justification que nous avons décrit, car les préfets ont toujours été considérés comme des fonctionnaires politiques et se sont toujours reconnus comme tels²⁴. Représentant à la fois l'Etat et le département, ils entretiennent avec les notables locaux un réseau de relations fondé sur un système d'avantages réciproques. Sous la III^e République, le système politico-administratif local était parfaitement équilibré : le préfet soutenait le régime en faisant élire ses candidats et ces derniers favorisaient la carrière des préfets et sous-préfets garants de leur réélection²⁵. L'idée que les préfets sont plus faits pour assouplir la loi que pour l'appliquer marque bien leur volonté d'autonomie par rapport à la bureaucratie. En effet, ils ont toujours insisté sur le caractère très particulier de leurs fonctions qui les distingue de tous les autres membres de la fonction publique. Face aux bureaucrates parisiens, qu'ils qualifient volontiers de technocrates, les préfets se veulent des spécialistes de l'humain et du pays réel. Ils se veulent les représentants de l'Etat par delà toutes les divisions politiques, sociales ou économiques. Leur rôle doit être avant tout de maintenir l'ordre public et, par la pratique constante du compromis, de limiter l'effet dissolvant des conflits. Ils se défendent cependant d'être des fonctionnaires partisans inféodés à la politique d'un parti au gouvernement. Ils se veulent les défenseurs de l'Etat, de la République, de la démocratie... et les représentants de l'unité de l'Etat face aux activités fragmentaires des administrations. En ce sens, ils participent de la même idéologie que les autres fonctionnaires sur la défense de l'intérêt général.

Il n'est pas question de traiter ici de la place et du rôle des préfets dans l'administration française. Disons simplement que les préfets régionaux, dépendant en fait

²³ Nizard (Lucien). « De la planification française. Production de normes et concertation ». Revue française de Science politique. 1972, p. 1132.

Voir également : « La Planification : socialisation et simulation ». *Sociologie du Travail*, oct.-déc. 1972.

²⁴ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le corps préfectoral sous la III^e et la IV^e République*. A. Colin, 1969, 181 p.

²⁵ Worms (Jean-Pierre). « Le préfet et ses notables ». *Sociologie du Travail*, juillet-sept. 1966.

directement du Premier Ministre, ont un rôle politique très supérieur à celui des préfets des départements et à plus forte raison des sous-préfets. Sous la IV^e, puis sous la V^e République, une certaine fonctionnarisation ainsi que le développement des tâches économiques ont modifié le caractère politique de ces fonctions. Le corps préfectoral n'en partage pas moins l'idéologie commune des hauts fonctionnaires qui nous amenait à conclure, pour la III^e et la IV^e République, « entre le maintien de l'unité de l'Etat, le maintien de l'ordre public et le maintien du statu quo, il n'y avait évidemment qu'un pas, qui fut souvent franchi ».

Nous ne traiterons pas du problème des contrôles dans l'administration car nous serions amené à décrire des procédures beaucoup trop formelles et qui, pour les domaines où l'administration possède un réel pouvoir politique, ne jouent pas un rôle déterminant. La recherche d'une formule adaptée de l'*ombudsman* prouve que le système de contrôle existant est défaillant sur bien des points, et tout spécialement dans le domaine qui nous intéresse ici.

La conclusion de l'ouvrage de G. Belorgey ²⁶, intitulée « De l'Administration au Pouvoir », représente une remarquable synthèse sur les problèmes qui nous préoccupent. C'est très précisément le point de vue du haut fonctionnaire mis en cause, et appartenant d'ailleurs au corps préfectoral. Nous tenterons d'en citer quelques phrases sans, nous l'espérons, déformer l'ensemble. « L'Administration est ainsi l'appareil qui a pour mission, à travers l'exécution d'une politique qui est celle d'un gouvernement, de rendre compatibles entre elles les exigences de l'opinion et les possibilités de la réalité. (...) On voit que la ligne qui sépare la décision politique de la décision administrative est incertaine et malléable selon les circonstances, les hommes, les régimes ; mais on ne peut en conclure que l'administration exerce le pouvoir : le fonctionnaire compétent, quel que soit son rang, sait que ce qu'il fait ou propose doit être compatible avec ce que veut ou ce qu'admet le Gouvernement. (...) Mais c'est l'Administration bien souvent qui est le demandeur de réforme, puis qui en assure le second souffle ». Toute la question est, en effet, de savoir en quoi il serait possible de « changer la vie ».

Pour sa part, Charles Debbasch, professeur des facultés de Droit, conclut dans *L'Administration au pouvoir* ²⁷, que la timidité réformatrice de la V^e République « procède directement de la place prise par les fonctionnaires dans les processus de décision ». Pour que des réformes soient possibles, l'auteur affirme : « Il ne suffit pas de démocratiser le recrutement de la Fonction Publique, il faut encore déraciner l'administration du piédestal juridique sur lequel on l'avait placée. Il s'agit de réexaminer dans le détail tous les privilèges

²⁶ *Le gouvernement et l'administration de la France*, op. cit. :433-441.

²⁷ Op.cit. : 213-218.

qui avaient été accordés à l'administration. On s'apercevra alors que l'intérêt général peut être satisfait plus souvent sans recours à l'autorité ». C'est également la conclusion à laquelle arrivait un groupe de hauts fonctionnaires, dont la plupart ont été liés au Club Jean Moulin. Pour eux, l'Etat considère la Nation comme mineure. « Les hommes de l'Etat se sentent investis d'une mission qui est, à leurs yeux, moins de service que de tutelle : il s'agit de protéger l'administré, d'abord contre lui-même, plutôt que d'être son correspondant et d'œuvrer avec lui pour la collectivité »²⁸. Il faut donc rendre l'Etat à la Nation, ce qui supposerait évidemment un changement complet du système.

Ainsi, nous avons tenté de montrer que la haute fonction publique française n'est pas neutre : il s'agit d'un système de semi-politisation, mais qui permettrait sans doute, si la majorité au pouvoir était différente, de trouver assez facilement des équipes administratives de rechange.

²⁸ *Pour nationaliser l'Etat*. Ed. du Seuil, 1968, p. 29.

QUEL TYPE DE GESTION : HIERARCHIE, MANAGEMENT, PARTICIPATION OU AUTOGESTION ?

(*L'administration vue par les Politiques*. Cahier IFSA. Ed. Cujas, 1979, p. 173-191)

Nous essaierons ici de présenter un panorama des différentes prises de position, d'hommes politiques, partis ou syndicats, sur les types de gestion administrative ¹. Nous les avons classés d'après un axe logique allant du système hiérarchique traditionnel au management, ou méthodes modernes de gestion, à la participation et à l'autogestion, en passant par les diverses combinaisons possibles. Il s'agit, en quelque sorte, d'une échelle d'attitude Autoritaire/Libertaire, qui recouvre plus ou moins grossièrement le traditionnel axe Droite/Gauche. Le plus intéressant est sans doute de voir qu'il existe, pour notre sujet, un continuum de positions qui, par combinaisons et glissements progressifs, nous mène d'un extrême à l'autre de l'échelle mais, entre ces extrêmes, il y a bien rupture, opposition radicale. Aussi nous contenterons-nous d'un classement tripartite allant :

- 1 - De la hiérarchie au management
- 2 - Du management à la participation
- 3 - De la participation à l'autogestion.

Nous verrons que tous les hommes politiques cités - à l'exception de deux spécialistes de l'organisation et de la fonction publique - sont des anciens fonctionnaires, car le fait de poser ces problèmes de gestion, même sommairement, suppose, semble-t-il, une expérience concrète de l'administration.

1 – De la hiérarchie au management

L'ouvrage d'un ancien secrétaire d'Etat à la Fonction publique, partisan d'un *Programme pas Commun*, est significatif des implications idéologiques en matière de gestion administrative. Pour **Philippe Malaud** ², la volonté, et donc la liberté, sont le produit de l'ordre et de la hiérarchie. « En effet, la hiérarchie est une nécessité sociale par laquelle les plus fortes personnalités forment les normes et les font appliquer... La liberté conçue comme absence de contrainte, comme laisser-aller, débouche sur le collectivisme et l'esclavage ». Partant de là, ce que l'on appelle participation est une aberration, dans l'entreprise comme dans l'administration. D'ailleurs, pour cette dernière, le problème ne se pose même pas. En effet, « la participation des salariés est illusoire en ce qui concerne les finalités de l'entreprise

¹ Mais nous ne ferons pas une analyse approfondie de science politique sur les raisons et implications de ces positions.

² Philippe Malaud, *La Révolution Libérale*, Masson. 1976, p. 41-43, 100-104, 131, 142.

puisque celles-ci sont déterminées par sa nature : maintenir ou accroître sa puissance technique et financière par la production de biens susceptibles d'être vendus sur un marché. La participation des salariés ne peut pas non plus porter sur les moyens puisque la hiérarchie fonctionnelle de l'entreprise (chef d'entreprise, direction, cadres, agents de maîtrise, ouvriers et employés) est là pour effectuer les choix indispensables aux différents niveaux d'action ».

De toute manière, il n'est pas tolérable que ceux qui ont accepté le service de l'Etat et de l'intérêt général exigent d'être traités comme les travailleurs subissant les contraintes du secteur concurrentiel et leur droit de grève sera donc sévèrement réglementé ; mais inversement, il semble qu'ils ne puissent pas non plus bénéficier d'avantages particuliers : la distinction du grade et de l'emploi sera supprimée, les traitements varieront selon le rendement, les emplois dont l'intérêt repose sur la productivité seront contractualisés, etc.. « Telles sont les réformes que les libéraux devront imposer pour faire passer un courant d'air vivifiant dans ce monde clos, l'ouvrir sur l'extérieur, le désacraliser et faire d'un emploi de fonctionnaire un job comme un autre ».

Il faut donc lutter contre toutes les manifestations de l'esprit administratif, contre sa volonté conquérante, appuyée sur une prétendue conception abstraite de l'intérêt général que les technocrates ont cherché à quantifier par les indicateurs sociaux et le calcul économique (RCB). « Et lorsque la conjonction de la technocratie et du syndicalisme se fait, c'est toujours sous les auspices du collectivisme : c'est alors la mise en cause organisée de l'Etat, le sabotage de la politique du Gouvernement issu d'une majorité démocratiquement élue, l'orientation systématique de l'administration et de l'économie dans le sens du dirigisme, de la massification, de l'assujettissement de l'administré et de la mise en coupe réglée du contribuable ». Finalement, trois tendances concourent à une centralisation nuisible : les chefs de service désirent accroître leur domaine, les syndicats cherchent des facilités de pénétration dans une masse concentrée et grégaire ; enfin « les idéologues marxistes toujours embusqués au niveau des administrations centrales et de tous les services de planification, d'organisation, de réforme, poussent dans le sens qui leur paraît le plus favorable à la politisation des services publics et parapublics ». En un mot, il faut se défier des petits fonctionnaires avec leurs syndicats et des hauts fonctionnaires avec leurs prétendues méthodes modernes de gestion.

On connaît les positions étatistes et jacobines de **Michel Debré**. Pour lui, l'Etat ne peut être un employeur comme les autres. L'évolution des nouveaux services, la collaboration avec le monde des affaires, l'extension du syndicalisme, ont contribué à fondre les serviteurs de l'Etat dans l'ensemble du monde du travail et tout ceci a affaibli la qualité

des serviteurs, donc la valeur du service ³. Michel Debré déplore le particularisme des bureaux et des réglementations statutaires, source et élément du corporatisme. « Plus que l'intervention des organisations syndicales dans le déroulement de la carrière ou la discipline, c'est cette abdication du Pouvoir par l'émiettement de l'autorité, qui a contribué à la crise de la fonction publique ». Entre les deux guerres mondiales, la confusion et le désordre régnaient, disait-on, dans l'administration française. Aussi, après la Libération, Michel Debré était-il favorable à un Conseil permanent de l'administration civile, composé de hauts fonctionnaires, et chargé de penser la réforme de la fonction publique. Mais ce Conseil permanent fut remplacé par le Conseil supérieur de la fonction publique, avec la participation des représentants du personnel et il ne pouvait donc plus y avoir de « pensée de l'Etat » en la matière. Cette situation ne peut plus durer : « la qualité de la fonction civile est trop importante pour laisser le désordre se perpétuer aux dépens du service, donc de l'Etat ». Beaucoup de problèmes concernant la fonction publique, rémunérations, indemnités, œuvres sociales, recrutement, discipline..., « ne peuvent plus être laissés à la libre discussion des représentants de chaque ministère, administration ou entreprise avec les différentes catégories de personnels et leurs syndicats, mais doivent faire l'objet d'une décision unique et d'une application suivie au nom de l'Etat par une seule autorité ». On le voit, l'autorité ne se partage pas et toute représentation des personnels ne peut être que corporative, limitée à des intérêts particuliers, c'est-à-dire incompatible avec l'intérêt général que l'Etat seul peut définir, au nom de la Nation. Toute formule de participation, des agents ou des usagers, prête donc, au mieux, à sourire... Ainsi, à propos des entreprises nationales et des grands établissements publics, on a défendu une théorie selon laquelle l'intérêt général serait assuré si la gestion était confiée à un conseil formé de représentants de l'Etat, des usagers et du personnel, « c'était oublier que seul le Gouvernement, donc l'Etat, a vocation à défendre l'intérêt général ». Autant dire que des formules autogestionnaires ou de participation à la gestion des services sont, pour Michel Debré, impensables. On comprend aussi que lorsque les méthodes de rationalisation des choix budgétaires ont été introduites en France, au début de 1968, alors qu'il était ministre des Finances, ce n'était pas dans un but de décentralisation des décisions. Pour lui, la volonté de l'Etat doit être traduite dans les faits par un corps de fonctionnaires grands prêtres de l'intérêt général. Et les méthodes modernes de gestion doivent contribuer à restaurer la rationalité des décisions, contre le laxisme des fonctionnaires traditionnels et des politiques. La vieille idée de Max Weber selon laquelle la souveraineté de l'Etat doit être fondée sur la rationalité est ici parfaitement illustrée. Mais qui dit rationalité ne dit pas obligatoirement technocratie.

La critique de la technocratie, en tant qu'instrument autonome de pouvoir, est fort répandue parmi les hommes politiques de l'actuelle majorité. Ainsi, dans son allocution pour

³ Michel Debré, *Au service de la Nation*. Stock. 1963, p. 251 à 256.

le 30e anniversaire de l'Ecole Nationale d'Administration, le Premier Ministre, **Jacques Chirac**, déclarait que le modèle technocratique était aussi dépassé que le modèle napoléonien. Il proposait donc de conférer à chaque fonctionnaire une zone de responsabilité propre, permettant de le sanctionner éventuellement, mais pour autant qu'il devienne autonome. « Je songe à une déconcentration cohérente qui porte sur des blocs de compétence, qui donne aux autorités déconcentrées non pas des attributions éparses, mais de véritables missions et leur fournisse aussi les moyens de les exercer. L'idéal serait que, conformément aux règles modernes de gestion, chaque autorité ou chaque cellule se voie assigner des objectifs à atteindre et dispose d'une certaine latitude dans le choix des moyens. Alors le contrôle - fonction aujourd'hui mal assurée - retrouverait son sens. Il consisterait à mesurer les résultats et à les apprécier par rapport aux objectifs. La notion de responsabilité, qui implique à la fois liberté et sanction, serait restaurée »⁴. Ce sont les principes bien connus du management, ou méthodes modernes de gestion. On remarque que, dans cette intervention comme dans l'article publié plus tard dans *Le Monde*, Jacques Chirac n'a pas abordé le problème d'une éventuelle participation des fonctionnaires à la gestion de leurs services et il n'a été question que de participation des citoyens⁵.

En effet, cette idée est totalement incompatible avec la conception traditionnelle du fonctionnaire public telle qu'elle est, par exemple, exprimée par **Michel Poniowski** : « le fonctionnaire n'est pas propriétaire de l'autorité qu'il exerce. Il est comptable devant ses supérieurs et, au bout de la filière, devant la Nation, de cette autorité. D'où la hiérarchie. D'où la sanction. Il est donc inconcevable qu'un fonctionnaire, ou un groupe de fonctionnaires, puisse se substituer ou se soustraire, de sa propre initiative ou sous la pression d'une consigne syndicale ou politique, à la structure de décision et de responsabilité dans laquelle il se situe »⁶.

Dans le volumineux ouvrage d'**Alain Peyrefitte** sur le *Mal Français*, les problèmes qui nous intéressent ici, nouvelles méthodes de gestion et participation des fonctionnaires, n'ont jamais été abordés directement. Les défauts anciens ou récents de l'administration française, la centralisation technocratique sont certes fort critiqués, mais le remède à tous ces maux est surtout recherché dans la décentralisation et la déconcentration territoriale. C'est contre cette tendance que s'élève **Michel Jobert** dans sa préface à *Gérer l'Etat* : il faudrait d'abord, dit-il, simplifier tout ce qui peut l'être. « La décentralisation, dans le monde des affaires comme dans celui de l'administration, apparaît trop aisément comme la sortie de secours en direction de laquelle on pourra faire du neuf avec du raisonnable »⁷. Et il reprend la formule de Philippe Galy : « Gérer d'abord exactement, avant de rêver de formules qui

⁴ RCB. Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires, mars 1976, p.5.

⁵ *Le Monde*, 12 et 13 mai 1977.

⁶ « Démocratie et Service de l'Etat ». *Promotions* n° 100, 1976, p. 27.

⁷ Philippe Galy, *Gérer l'Etat*, Berger-Levrault, 1977, p. 241.

vous dispenseraient de le faire ». Pour Michel Jobert, il faut d'abord simplifier et donner ensuite au citoyen les moyens effectifs de faire vivre la démocratie. L'ouvrage de **Philippe Galy** pourrait se présenter comme un véritable programme politique de réforme administrative s'il était réellement repris en compte par des hommes politiques et la préface de Michel Jobert ne semble pas lui donner ce label. Notons simplement, au passage, que si le problème des méthodes modernes de gestion y est longuement traité, celui de la participation des agents n'y est pas évoqué.

Il est vrai que le thème des rapports de l'administration avec les administrés, ou de la participation des salariés à la marche des entreprises, est beaucoup plus facile à aborder, quelle que soit, d'ailleurs, l'appartenance politique. Ainsi, dans son chapitre intitulé « Une société de communication et de participation », **Valéry Giscard d'Estaing** ne manque pas à la règle : « la participation des représentants des travailleurs à la vie de l'entreprise dès lors qu'elle n'entrave pas l'exercice des responsabilités, répond à l'aspiration des travailleurs à n'être pas tenus à l'écart des décisions qui les concernent. Cette participation prend particulièrement son sens à l'échelon de l'encadrement, qui y est préparé par ses fonctions... ». On recherchera également un style nouveau dans les rapports hiérarchiques, qui seront assouplis ; des expériences d'équipes autonomes pourront être envisagées, de même que la « possibilité donnée périodiquement au travailleur individuel de s'exprimer lui-même, directement, sur le contenu et les conditions de son travail »⁸. Mais rien n'est dit sur les aspirations du travailleur-fonctionnaire dans son entreprise administrative, bien évidemment, parce que les exigences du service public sont considérées comme d'ordre totalement différent... En quelque sorte, la participation est souhaitable pour tout le monde, citoyens ou salariés privés, mais pas pour les agents de l'appareil étatique. Cette thèse traditionnelle sur le particularisme des services publics a pourtant été singulièrement entamée depuis une dizaine d'années en ce qui concerne les méthodes modernes de gestion, puisque les administrations devraient, sur de nombreux points, imiter la gestion des services privés. Nous n'insisterons pas ici sur les arguments pour ou contre un fonctionnement des services publics aligné sur les entreprises privées. Le Directeur général de la Fonction publique, **Michel Massenet**, les a développés, en mettant en lumière les particularités de la gestion publique. Nous n'analyserons évidemment pas son ouvrage parmi les programmes politiques, encore que certaines démonstrations puissent illustrer les positions de tel ou tel homme politique de la majorité⁹.

On sait que Jacques **Chaban-Delmas**, lorsqu'il était Premier Ministre, s'était fait le champion des méthodes modernes de gestion et de la rationalisation des choix budgétaires ; il préconisait aussi une plus grande mobilité des fonctionnaires et le développement de

⁸ Valéry Giscard d'Estaing, *Démocratie Française*, Fayard. 1976, p. 89.

⁹ Michel Massenet, *La nouvelle gestion publique*. Ed. Hommes et techniques, 1975, p. 145.

relations contractuelles. De plus, sa circulaire du 17 septembre 1970 tentait de restaurer, en partie, les droits syndicaux des fonctionnaires et donc un meilleur fonctionnement des organismes paritaires de participation prévus en 1946.

2. Du management à la participation

Finally, among the politicians claiming the majority, it is necessary to arrive at the **Centre des Démocrates Sociaux**, of which certain members had also been in opposition, to clearly address the theme of the participation of civil servants. The program of the CDS, titled *L'Autre solution*¹⁰, sticks to generalities: the administration should not ignore modern management methods and should accept the same efficiency criteria as the private sector. It would, moreover, reform the public function in order to give it a greater flexibility of management of personnel. In his views presented in the name of the Commission on Laws on the budget of the Public Function, the CDS deputy **Loïc Bouvard**¹¹ has tried, since 1973, to trace the main lines of an administrative reform. His formation as a private organizer and his inquiries with trade unions of civil servants explain, in part, this orientation. The elaborated character of his developments leads us to give them a relatively important place. In his report on the finance bill for 1974, Loïc Bouvard integrated management problems into a general reform of administrative functioning. He insisted on the importance of the management of personnel and on the wishes of civil servants, who aspire to more responsibilities and to the establishment of a better working climate. For this, it is necessary to know the objectives pursued as well as the results obtained and to clearly define the responsibilities; delegations of authority can only reverse the bureaucratic tendencies described by Michel Crozier. But this rationalization of administrative management does not exclude better protection of the collective rights of civil servants. In fact, the participation organs created in 1946 have fallen into disuse and the commitments taken by the Government within the framework of the Oudinot Accords of June 1968 were only partially respected. Collective rights are insufficiently precise and it would be desirable that a text with binding force define the applicable rules. Loïc Bouvard demanded therefore the implementation of a new policy « in a spirit of loyal and vigorous concertation » with qualified representatives of the public function. In his views on the 1977 budget, he drew up a balance sheet of the contractual policy and estimated that trade unions not signatories of an initial agreement should,

¹⁰ 1977, p. 176 et 177.

¹¹ Assemblée Nationale. *Annexe au procès verbal de la séance du 10 octobre 1973*, n° 685, Tome III. I, Fonction Publique, p. 48.

comme dans le secteur privé, pouvoir être associés à sa mise en œuvre. En fait, l'enveloppe budgétaire limite la capacité contractuelle des syndicats et il serait préférable d'instituer une négociation pré-budgétaire. Enfin, il prenait acte des améliorations apportées au fonctionnement des organismes paritaires dans le décret du 10 juin 1976¹². Pour lui, une amélioration du système doit donc être recherchée à la fois par le développement des méthodes modernes de gestion et par une plus grande participation des personnels.

Peut-être faut-il citer ici la position de la **Fédération des Cadres de la Fonction publique** pour qui le fonctionnaire est au service de l'Etat, mais ne lui doit pas une subordination absolue et aveugle. Concrètement, le droit syndical doit être garanti à tous les cadres, ce qui suppose « le changement de mentalité des très hauts fonctionnaires qui n'ont pas admis la circulaire de septembre 1970 sur l'exercice des droits syndicaux, surtout en ce qui concerne les cadres. Ces hauts fonctionnaires étant très politisés, c'est bien l'Etat qui est en cause »¹³.

Le Club **Echange et Projets** a eu l'originalité de critiquer la gestion hiérarchique traditionnelle. « A l'heure où les entreprises abandonnent le taylorisme et développent de nouveaux modèles de commandement, les relations hiérarchiques dans l'administration se caractérisent soit par une absence d'intérêt des responsables pour la participation ou la consultation de leurs subordonnés, soit par des procédés d'un autre âge au nom d'une référence sans nuance au principe d'autorité. Autrement dit, l'amélioration des conditions de travail et des rapports hiérarchiques n'a guère pénétré l'Etat »¹⁴. Le propos de cette étude est, en effet, de rendre l'Etat plus efficace. Pour cela, il ne s'agit pas d'imiter les entreprises privées, ni de « tenter de réintroduire les techniques, bien trop sophistiquées, de la rationalisation des choix budgétaires. Il s'agit simplement de mettre les services de l'Etat à même de répondre aux deux questions suivantes : quelles sont leurs missions ? Où en est leur réalisation ? ». Il ne s'agit pas non plus de changer le statut de la fonction publique car la révolution est impossible en matière de droits acquis et elle ne serait d'ailleurs pas nécessaire. Il faut, tout d'abord, établir un fonctionnement normal des organes de consultation dans l'administration : « Il est anormal, sinon illégal, de ne pas soumettre aux comités techniques paritaires tous les projets importants de réorganisation administrative ». Et bien entendu, dans la préparation des concours administratifs, les fonctionnaires devraient être largement informés sur leurs droits et sur les institutions de dialogue social dont ils peuvent bénéficier. D'ailleurs, de manière générale, tout fonctionnaire devrait considérer comme une obligation d'informer ses subordonnés et de les consulter avant tout choix important. On remarquera qu'il s'agit plus de consultation et de dialogue social que de

¹² *Assemblée Nationale*. Annexe au procès verbal de la séance du 12 octobre 1976. n° 2533. Tome III. p. 59.

¹³ Fédération Française des Cadres de la Fonction Publique. *La place des fonctionnaires dans la Nation*, 1975, p. 31.

¹⁴ Echange et Projets, *La démocratie à portée de la main*, A. Michel, 1977, p. 61 et 124.

participation. L'ouvrage se termine par des références à l'autogestion mais limitée, semble-t-il, à la vie quotidienne des citoyens.

3. De la participation à l'autogestion

Les développements qui vont suivre porteront sur les partis et syndicats traditionnellement classés à gauche. Nous donnerons une place importante aux syndicats de fonctionnaires, dans la mesure où ils sont directement concernés par les problèmes de gestion administrative et aussi parce qu'ils entretiennent avec les partis de gauche des relations complexes, qui amènent certaines formations à leur reconnaître une compétence privilégiée en matière de gestion des personnels ; il semble y avoir parfois entre eux une sorte de division du travail.

Une meilleure participation dans les organismes paritaires actuels a toujours été réclamée par les syndicats de fonctionnaires. Ainsi, lors des discussions qui ont abouti au décret du 12 juin 1976, **Force ouvrière** réclamait certaines réformes originales : dans les commissions administratives paritaires, les présidences devraient alterner entre représentants de l'administration et du personnel ; dans les comités techniques paritaires, qui devraient avoir un pouvoir de décision, la représentation syndicale devrait être supérieure à celle de l'administration ; enfin, un Haut comité permanent de la fonction publique devrait présenter un rapport au Parlement (projet de 1974) et une Commission des sages devrait être instituée pour l'étude des problèmes de rémunérations, statuts, etc. (projet de 1975). A leur congrès fédéral de 1975, les fonctionnaires de Force ouvrière critiquaient le centralisme étatique et les fausses réformes régionales ou locales, dénonçaient le caractère velléitaire de toutes les réformes de procédure par voie de simplification et constataient que le désordre dans lequel les administrations sont volontairement maintenues ne servait « qu'à rejeter sur les fonctionnaires les conséquences de l'impuissance du monde politique à maîtriser les problèmes complexes de civilisation contemporaine ». Le congrès protestait contre la pratique de la « fonctionnalisation » de certains emplois d'encadrement, qui permet de tourner le statut de la fonction publique : « avec le recours au contrat, elle constitue un des moyens de confisquer l'action administrative au profit de la caste politique ». Enfin, il réprouvait « énergiquement le fait que l'utilisation des nouveaux moyens techniques mis sur le marché tende à l'industrialisation de l'administration et à lui faire perdre le visage humain qui doit demeurer le sien »¹⁵. La CGT-FO s'est, jusqu'à maintenant, prononcée contre le principe de l'autogestion. Pour André Bergeron, les théories autogestionnaires conduisent inéluctablement à la disparition du syndicalisme et à sa transformation en organisme corporatif. La démocratie directe risque trop de déboucher sur le désordre et, en fait, la lutte

¹⁵ *La Nouvelle Tribune*. FO. janvier 1976. p. 4.

des classes durera toujours. Il faut donc que demeure un syndicalisme libre, capable de combattre les excès et injustices et d'être un contrepoids (*Ma route et mon combat*). Pourtant, sous l'influence de militants socialistes, certaines discussions ont été ouvertes. Ainsi, le dernier congrès du Syndicat national du Trésor FO de novembre 1977 a provoqué un large débat sur les travailleurs et le pouvoir de décision : si la cogestion est rejetée, on semble s'orienter vers un approfondissement de la notion de contrôle. On peut y voir certaines lignes de convergence avec les dernières positions de la Fédération CFDT des PTT.

La **Fédération de l'Education Nationale** s'est, jusqu'ici, assez peu intéressée aux problèmes de réforme administrative générale. Aussi n'existe-t-il pas de prise de position sur les méthodes modernes de gestion. En ce qui concerne les organismes paritaires, la FEN, qui a toujours prôné la participation, avait proposé que, dans les commissions administratives, la présidence des conseils de discipline soit assurée par un magistrat ; par ailleurs, elle envisageait que le Conseil supérieur de la fonction publique puisse présenter, tous les ans, un rapport au Parlement. On peut remarquer que les motions d'orientation des différentes tendances de la FEN pour le congrès de janvier 1978 se réfèrent toutes à l'autogestion, sauf le courant Unité et Action, proche de la CGT et du PC, qui use du terme démocratisation. La motion de la majorité actuelle (UID) demande la gestion tripartite du service public et laïc d'éducation par l'Etat, les personnels et les usagers ¹⁶.

Des projets de réforme administrative, dans l'optique d'un nouveau système social, ont vu le jour, soit en liaison avec le Programme commun de gouvernement, pour le parti communiste, le parti socialiste, et la CGT qui s'est, d'emblée, située dans la problématique de ce programme, soit en marge, pour le PSU et la CFDT. Pour les partis de la Gauche précédemment unie, nous serons amené à suivre un plan en partie historique car les évolutions ont été très sensibles, dans le sens d'une plus grande précision des positions, avec ici aussi, tout un jeu d'interactions.

Dans son programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire (*Changer de Cap*, 1971), le **Parti communiste** n'avait pas abordé les problèmes de l'Administration en tant que tels. Il était simplement spécifié qu'un nouveau statut de la fonction publique serait élaboré avec la participation des organisations syndicales. Cette participation serait développée en matière de traitements, par des discussions avant le vote du budget, et dans les comités techniques paritaires. Les problèmes administratifs étaient, en quelque sorte, abandonnés aux syndicats de fonctionnaires.

Dans son programme de Gouvernement, *Changer la vie* (1972), le **Parti socialiste** consacrait quelques développements, encore très lacunaires et incertains, aux problèmes administratifs. On prévoyait le rattachement de la Direction du budget au ministère du Plan.

¹⁶ *L'Enseignement Public*, octobre 1977.

Le contrôle financier serait allégé et la nomenclature budgétaire harmonisée avec celle du Plan... Les techniques de rationalisation des choix budgétaires seraient généralisées « pour permettre un débat public meilleur et plus clair sur les objectifs de la politique gouvernementale ». Autrement dit, certaines techniques nouvelles de gestion n'étaient pas rejetées mais devaient être réorientées pour obtenir une plus grande transparence administrative. Un contrôle direct des travailleurs et des citoyens sur l'administration était évoqué.

Le Programme commun de gouvernement, signé en 1972, abordait quelques problèmes de gestion administrative. « Le contrôle financier sera allégé. La tutelle du ministère des Finances sur les services sera assouplie et la responsabilité effective des services gestionnaires sera renforcée. La nomenclature budgétaire sera harmonisée avec celle du Plan, afin de favoriser, d'une part le débat public sur les options gouvernementales, d'autre part le contrôle permanent de l'exécution du Plan ». On reprenait les termes du programme socialiste sans autre précision, mais on supprimait le passage sur la RCB. Nous avons étudié ailleurs ce qu'était la logique interne du discours managérial au début des années 1970 et la critique idéologique qui en était faite dans l'opposition ¹⁷. Pour le parti communiste et la CGT, le management n'était qu'un instrument de sur-exploitation au profit du régime capitaliste et au détriment des travailleurs. Pourtant, récemment, il a été question de mettre en œuvre les techniques les plus modernes de gestion, dont une rationalisation des choix budgétaires démocratisée ¹⁸. Les critiques du parti socialiste et de la CFDT étaient plus nuancées sur le plan tactique : le management était sans doute un instrument d'exploitation au profit du système capitaliste, mais toutes ses méthodes n'étaient peut-être pas intrinsèquement mauvaises.

C'est, semble-t-il, dans ce sens que vont certaines déclarations plus récentes de Michel Rocard : pour lui, en effet, il faudra faire naître une notion de responsabilité dans l'emploi, introduire dans la fonction publique un jugement sur la performance et, pour les cadres supérieurs, faire dépendre les promotions d'autres critères que l'ancienneté ou la fidélité. On retrouve cette même idée au Mouvement MARS, proche du MRG, qui préconise, dans certains cas, une obligation de résultat au niveau des services ainsi que le développement de cellules autonomes et responsables ¹⁹. Il faudra, pour cela, faire disparaître le caractère tatillon de la réglementation budgétaire qui rend impossible toute décision réelle. Les contrôles a priori seront donc supprimés et compensés par des contrôles a posteriori plus rigoureux ; on tendra vers une fonctionnalisation plus grande du budget. « C'est une longue affaire de transformation administrative : à la clé, il y a une amélioration

¹⁷ Jeanne Siwek-Pouydesseau, « La critique idéologique du management en France ». *Revue Française de Science Politique*, octobre 1974, p. 966-993.

¹⁸ J. Fabre, F. Hincker, L. Sève, *Les Communistes et l'Etat*, Ed. Sociales, 1977, p. 182.

¹⁹ *MARS*, octobre 1977, p. 46.

de la situation de responsabilité des fonctionnaires d'autorité, au prix peut-être de la diminution d'une illusion de sécurité, qui n'est autre que la routine »²⁰. Mais, de son côté, Catherine Lalumière, déléguée nationale du PS pour la fonction publique, faisait remarquer que si la souplesse de gestion signifie libre pouvoir du chef d'entreprise, elle n'est pas nécessairement un facteur d'efficacité²¹.

Jean-Pierre Chevènement (CERES) allait beaucoup plus loin dans la logique autogestionnaire appliquée à l'administration. L'autogestion, en effet, remettra en cause toutes les habitudes de pensées, ainsi que l'Etat et l'administration. La notion de service public sera généralisée dans toute l'économie et certains services publics, comme les PTT, pourront facilement être transformés en entreprises autogérées. « Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi les travailleurs de la Santé ou du secteur éducatif ne pourraient pas organiser eux-mêmes leur travail pour le compte et sous le contrôle des usagers »²².

Le Programme Commun comportait également, dans son chapitre intitulé *la démocratisation de l'administration*, les très grandes lignes d'une réforme en matière de participation. « Une réforme démocratique du statut de la fonction publique permettra d'assurer la participation réelle des fonctionnaires à la bonne marche du service public. Pour jouer pleinement leur rôle, les commissions administratives et les comités techniques paritaires devront être consultés obligatoirement sur les questions de leur compétence. Le Conseil supérieur de la fonction publique sera démocratisé. Il devra obligatoirement être consulté sur toutes les questions de caractère général intéressant la fonction publique ».

Ces termes parfois vagues, comme celui de démocratisation, ont été précisés par le **Parti communiste** : les comités techniques et le Conseil supérieur, comme les commissions administratives paritaires, devraient être élus au suffrage direct, sur proposition des organisations syndicales représentatives. Le Conseil supérieur de la fonction publique devrait faire rapport au Parlement sur le fonctionnement des administrations publiques et pourrait constituer ainsi un organe d'enquête et de documentation à la disposition des représentants de la Nation. « Mais l'organisation de la participation des agents à la gestion ne sera rien sans la volonté de la masse des personnels et la mise en mouvement de ceux-ci, sans préjudice de la participation des usagers »²³.

Guy Ducoloné, député communiste des Hauts-de-Seine, a insisté sur le fait que la participation effective des fonctionnaires à la gestion du service public est indispensable pour lutter contre la bureaucratie ; la participation sera naturellement diversifiée et tiendra compte

²⁰ *Promotions*, n° 100, 1976, p. 32.

²¹ « Le statut général des fonctionnaires a 30 ans. Un facteur de progrès », *Le Monde*, 21 octobre 1976.

²² Jean-Pierre Chevènement, *Le vieux, la crise, le neuf*, Flammarion, 1974, p. 206.

²³ Claude Lorrain, « Les fonctionnaires et leur statut: pour une profonde démocratisation ». *Les Cahiers du Communisme*, septembre 1976, p. 50. Ce sont exactement les termes des propositions de la CGT à la même époque.

de la spécificité des services ²⁴. La conception d'ensemble du PC en matière de démocratie politique, de décentralisation et de débureaucratiation a été réaffirmée dans le document remis à la CFDT, et adressé à la CGT, à la FEN et à FO, le 7 novembre 1977. Concernant la gestion interne de l'administration, il était précisé que la participation du personnel à la gestion des services doit être développée ²⁵. Notons que le PCF, dans une note du 25 juillet 1977 aux délégations du PS et du MRG, prévoyait qu'il serait créé un ministère chargé de la réforme administrative et des collectivités locales qui grouperait la direction générale de la fonction publique, la direction générale des collectivités locales, le service central organisation et méthodes et le service d'organisation administrative du secrétariat général du gouvernement ²⁶.

Pour le **Parti socialiste**, Catherine Lalumière avait reconnu que des progrès importants restaient à accomplir : « la composition et le rôle des organismes paritaires, la participation des agents à la gestion des services, l'exercice du droit syndical, l'assouplissement des règles du secret administratif constituent, parmi d'autres, des domaines dans lesquels le statut de 1946 reste en deçà des exigences actuelles » ²⁷.

Les fonctionnaires CGT ont cherché à approfondir et préciser les principes généraux du Programme commun. Les méthodes modernes de gestion, et tout spécialement la direction participative par objectifs (DPO), ont été vivement critiquées par la CGT aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public. Une journée d'étude des syndicats de fonctionnaires CGT a tenté de cerner le problème pour l'administration ²⁸. Pour eux, « la RCB se fonde sur des bases théoriques néo-classiques (homogénéité des agents économiques, maximisation de fonctions d'utilité individuelles et collectives, neutralité de l'Etat) qui sont contredites par la réalité sociale et détournent des problèmes de structures... L'application de bilans actualisés, coûts-avantages ou coût-efficacité conduit à une sous-estimation des éléments sociaux qualitatifs et des valeurs d'utilité au profit des éléments quantitatifs et marchands, ce qui est particulièrement préjudiciable au service public ». Par ailleurs, les discussions entre analystes et décideurs, présentées comme les éléments indispensables d'un processus général de décision rationnelle, ne sont, en fait, qu'une récupération des aspirations démocratiques du personnel. Finalement, « la négociation ou l'affaiblissement de la discussion sociale et politique des problèmes traités, l'imposition a priori de contraintes dirimantes (masse budgétaire ou salariale, enveloppes), le raisonnement toutes choses égales par ailleurs, rendent l'utilisation de ces techniques très conservatrice, mystificatrice, dans les conditions actuelles de leur mise en œuvre ». Le

²⁴ Guy Ducoloné, « Administration et Politique », *Promotions* n° 100, 1976, p. 39.

²⁵ *L'Humanité*, Edition spéciale, 8 novembre 1977.

²⁶ *L'Unité*, 11-17 novembre 1977, p. II.

²⁷ *Le Monde*, 21 octobre 1976.

²⁸ *La crise et l'évolution des structures de l'appareil d'Etat*. CGT, 4 mai 1973, p. 75.

même type d'analyse a été repris récemment ²⁹.

En matière de participation, la CGT demande que le Conseil supérieur de la fonction publique ait une compétence obligatoire sur les problèmes de caractère général et puisse émettre non seulement des avis, mais également des propositions et être informé de la suite donnée par le gouvernement aux décisions prises. Le Conseil supérieur devrait même devenir un organe d'enquête et de documentation à la disposition des représentants de la Nation, en présentant un rapport annuel au Parlement. Le Comité central d'enquête pourrait aussi lui être rattaché ³⁰. Le Conseil supérieur devrait être un véritable organe de contrôle et de recours pour les commissions administratives et les comités techniques paritaires. Enfin, la composition du Conseil devrait être élargie à des personnalités extérieures à l'administration et aux élus. Bien entendu, la représentation des organisations syndicales serait assurée en fonction de leur représentativité réelle et des résultats aux élections des commissions administratives paritaires qui, on le sait, ne sont pas publiés.... Ces réformes constitueraient un élément essentiel dans la participation des fonctionnaires à la gestion de l'administration. Seule une direction de la fonction publique dotée de moyens adéquats permettrait leur mise en œuvre ; le ministère de la fonction publique devrait également être chargé de la réforme administrative. La compétence des comités techniques paritaires devrait être étendue à l'organisation et au fonctionnement des services et leur consultation rendue obligatoire. Leurs membres seraient élus par le personnel, sur liste syndicale, alors qu'ils sont aujourd'hui désignés par les syndicats. Cette élection irait dans le sens d'une clarification entre le rôle du syndicat (élaboration des revendications, droit de négociation, organisation des luttes, etc.) et le rôle de représentation des personnels. René Bidouze, secrétaire de l'UGFF-CGT, rappelait dans une intervention au colloque de la CGT sur la démocratisation de l'économie et le rôle des travailleurs ³¹ que la participation des fonctionnaires à la mise en œuvre des moyens de l'administration était aussi essentielle que l'intervention des travailleurs dans les entreprises. Pour cela, il faudrait s'orienter vers la constitution de comités techniques composés essentiellement de représentants des fonctionnaires ; les représentants de l'administration auraient pour rôle de préparer les dossiers et d'assurer l'information technique. Ceci allait dans le sens des nouvelles réflexions de la CGT sur la « gestion démocratique ». Quant aux commissions administratives paritaires, non seulement elles devraient avoir une compétence obligatoire dans toutes les questions concernant le recrutement, la titularisation, la carrière, les différentes positions et la discipline des fonctionnaires..., mais on s'interrogeait sur la transformation de leur pouvoir

²⁹ *Face à l'approfondissement de la crise et à ses répercussions sur l'appareil d'Etat et les services publics. Les critiques et propositions de la CGT*, 16 décembre 1977.

³⁰ *La Tribune des Fonctionnaires*. CGT, supplément au n° 278, octobre 1976, p. 15.

³¹ *Le Peuple*. 15-31 mai 1977, p. 22.

consultatif en pouvoir de décision ³². Enfin, des organismes dotés de l'autonomie financière et composés de représentants élus du personnel, sur liste syndicale, devraient gérer les crédits des services sociaux et des activités culturelles, aux différents niveaux de l'administration ; le Comité interministériel des services sociaux devrait aussi être réformé et décentralisé. Ces principes ont été repris et précisés par le Syndicat des Impôts (SNADGI) dans le cadre de la journée d'étude du 16 décembre 1977 précédemment citée. Des assemblées annuelles regroupant l'ensemble des personnels sont prévues dans chaque cellule administrative pour traiter de l'organisation du travail, mais les responsabilités du personnel d'encadrement sont également développées. La fonction de contrôle des comités techniques est affirmée : ils seront chargés d'entendre les suggestions du personnel et exerceront un contrôle démocratique sur le fonctionnement, la gestion et l'organisation des services. Un comité technique central sera chargé de contrôler la mise en œuvre et la traduction au plan technique par l'administration des grandes orientations votées par le Parlement et définies par le Plan. Une participation active des usagers est également prévue, notamment dans les commissions communales des impôts et dans des comités du service public fiscal et foncier.

Les problèmes de l'autogestion ont été largement débattus au **PSU**. Dans son manifeste de 1972 *Contrôler aujourd'hui pour décider demain*, l'autogestion était considérée comme la base du pouvoir des travailleurs. On établissait la distinction traditionnelle en théorie autogestionnaire : le mouvement syndical ne doit pas être engagé en tant que tel dans le fonctionnement des conseils car, chargé de défendre les intérêts des travailleurs, il peut être amené à contester certaines décisions et doit conserver son entière autonomie. Mais les notations propres à l'administration étaient très limitées et le statut de la fonction publique devra servir de référence pour les garanties que désirent obtenir les travailleurs. Toutefois ce statut ne doit pas imposer un modèle de hiérarchie et de privilèges inspiré de l'organisation capitaliste du travail. « Ainsi les petits fonctionnaires pourront-ils être libérés du carcan où on les enferme sous prétexte de garantir leur tranquillité ».

La **CFDT** n'a pas donné son accord au Programme commun et il est intéressant de voir certaines critiques faites au chapitre sur l'administration ³³. Les syndicalistes CFDT des Finances font d'abord une critique générale : dans le Programme commun, la fonction publique et l'appareil d'Etat sont considérés comme des problèmes en eux-mêmes, indépendamment du reste de la société et des autres structures sociales. Les termes du Programme Commun de Gouvernement sur l'appareil d'Etat étaient repris du Programme socialiste. L'appareil d'Etat apparaît toujours comme ayant des fonctions naturelles inscrites

³² *La Tribune des Fonctionnaires*. CGT, supplément au n° 285, juin 1977, p. 14.

³³ *Syndicalisme Finances*. CFDT, supplément n° 1, avril 1977. « Un enjeu de 1978. L'appareil d'Etat », (46 pages). Ce document est purement interne mais paraît significatif de certaines tendances de la CFDT.

dans l'ordre des choses, indépendantes des rapports de classe et simplement dévoyées par le capitalisme. Il suffirait de revenir à une conception « normale » de l'Etat, comme si cette dernière avait jamais existé. Dans cette optique, le Programme Commun de Gouvernement n'apporte aucune critique de la fonction politique et idéologique du statut des fonctionnaires. Les analyses consacrées à l'administration restreignent les solutions à une simple réforme administrative ; l'idéologie qui sous-tend l'ensemble des propositions ne postule ni n'envisage la moindre idée de destruction de l'appareil d'Etat. Si la notion de service de la Nation, chère à M. Debré, relève de l'idéologie de la prétendue neutralité du service public, mystification entretenue depuis des siècles autour de l'appareil d'Etat, l'idée de démocratisation est également parfaitement équivoque dès lors qu'on ne remet pas en cause la division sociale du travail dans la fonction publique, comme dans la société tout entière. On imagine ainsi que la structure de la fonction publique doit ressembler à celle de la société : 45 % de fonctionnaires issus du monde ouvrier et 12 % issus des professions commerciales, si telle est la représentation du corps social... Ce qui n'a rien à voir, disent ces fonctionnaires CFDT, avec le contrôle des travailleurs sur les institutions sociales. « Quant à la participation réelle des fonctionnaires à la bonne marche du service public, il est clair que les rédacteurs de ce passage n'étaient absolument pas informés de la nature et des résultats effectifs du paritarisme tel qu'il fonctionne réellement dans les administrations. Rendre obligatoire la consultation sans en modifier profondément l'esprit, et sans donner des pouvoirs de contrôle réels aux représentants du personnel conduit à perpétuer la pseudo-concertation actuelle ». Mais les propositions, face à ces critiques, sont encore vagues : le socialisme sera seul assez fort pour amener les fonctionnaires à rompre avec leurs habitudes et la défense des privilèges qui leur restent encore et qu'on utilise d'ailleurs pour les manœuvrer. Il faut mettre en cause la rupture entre travail d'exécution et travail de conception, unifier travail manuel et travail intellectuel. La remise en cause de la division des tâches doit s'accompagner d'une modification des différences de considération et de salaires qui y sont attachés. Il s'agit de casser le pouvoir hiérarchique non seulement dans son apparence formelle, dont le rôle des employés supérieurs, mais aussi dans ses aspects les plus insidieux, le rôle des petits chefs et les incitations au rendement par le système de primes ou d'avancement. Il faut casser la division actuelle des tâches et introduire la notion de responsabilité collective. Il faudra également remettre en cause le rôle et le fonctionnement des organismes paritaires qui ont une fonction d'intégration du syndicalisme pour la bonne marche de l'administration. Une pratique syndicale offensive à l'intérieur de ces organismes ne peut suffire et il faudra définir des instances représentatives de tous les travailleurs au niveau des établissements.

Les problèmes d'organisation et d'autogestion administrative ont été longuement traités au congrès de la Fédération CFDT-PTT en mai 1977. Le rapport moral critiquait,

notamment, les relations d'autorité dans l'administration : la notation constitue une menace sur la carrière, l'avancement de grade et d'échelon étant un moyen de division et de pression sur le personnel. Demander la suppression de la notation n'est pas une revendication démagogique, mais doit faire prendre conscience qu'il existe d'autres règles de vie collective possibles, à la place du caporalisme subi aujourd'hui. Il faut, d'autre part, refuser la confusion volontairement établie entre progrès technique et progrès social. Un des points les plus intéressants est, sans doute, la théorie du contrôle qui a été développée ³⁴. Dans la période de transition au socialisme, les syndicats doivent, en effet, acquérir un pouvoir de contrôle réel en institutionnalisant « le rapport de force établi par les luttes », pour progresser vers l'appropriation du pouvoir par les travailleurs. Le contrôle permet d'imposer des modifications dans l'organisation capitaliste du travail, la division des tâches, les rapports hiérarchiques... ; il s'exprime par un droit de veto suspensif sur l'organisation et les conditions du travail, le statut du personnel, les problèmes d'hygiène et de sécurité. « Le contrôle est une condition essentielle permettant d'avancer vers le pouvoir des travailleurs et la construction du socialisme autogestionnaire. Au fur et à mesure du développement de la socialisation de l'économie dans le cadre de la planification démocratique, le contrôle devra se transformer en véritable pouvoir de décision ». Ainsi, en période de transition au socialisme, la politique générale des PTT, investissements, développement, recherche, organisation du service public, sera de la responsabilité de l'administration. En revanche, les revendications des travailleurs et l'action pour les faire aboutir relèveront de la responsabilité des organisations syndicales et le contrôle des travailleurs nécessitera une décentralisation des pouvoirs. La Fédération des PTT a fait des propositions précises concernant la réorganisation des organismes paritaires, dans une période transitoire. Pour assurer un contrôle efficace des fonctionnaires sur la marche de leur service, une commission de contrôle serait instituée dans chaque établissement à partir d'une certaine dimension, soit une cinquantaine de salariés. Elle comprendrait le responsable de l'établissement, des délégués du personnel élus sur des listes présentées par les syndicats et rendant compte de leur mandat devant l'assemblée des travailleurs ; enfin, des délégués désignés directement par les organisations syndicales et n'intervenant qu'à titre consultatif, et un représentant des collectivités locales. Cette commission donnerait son avis sur l'organisation du travail, les effectifs, le règlement intérieur, les conditions de travail, l'organisation et le développement des services, l'hygiène et la sécurité, la formation professionnelle, les emplois d'encadrement, le choix des orientations et l'élaboration d'un programme d'investissement au plan local. Elle exercerait un droit de veto suspensif sur les décisions qui iraient à l'encontre des intérêts du personnel. De même, au niveau départemental et régional, des commissions de contrôle seraient composées des responsables administratifs, des délégués élus par le

³⁴ *Le Lien Professionnel* CFDT-PTT, supplément au n° 395, octobre 1977.

personnel, de représentants des syndicats à titre consultatif et d'élus locaux. Elles prendraient l'avis des usagers et des agents économiques, tiendraient compte des propositions des commissions de contrôle des établissements. Elles formuleraient leurs exigences et les négocieraient avec les niveaux régionaux et centraux. Une commission centrale de contrôle interviendrait au niveau national et donnerait son avis pour l'élaboration du plan. Elle prendrait en compte les propositions formulées par les commissions régionales et départementales et donnerait son avis sur la nomination des dirigeants.

En bref, dans les principales familles de la majorité, l'administration et ses agents sont généralement considérés comme de purs instruments au service du gouvernement, représentant de la volonté nationale. Cependant bien des nuances apparaissent. Pour les uns, le principe hiérarchique doit demeurer le seul fondement de la gestion administrative et les agents publics n'ont pas à faire valoir d'intérêts, ou même d'avis qui leur soient propres. Mais, soit on récuse toute autonomie de l'appareil administratif, soit on tente de fonder sa légitimité sur la rationalisation de sa gestion. Pour d'autres, l'efficacité administrative doit être améliorée grâce aux méthodes de gestion adaptées du secteur privé. Soit on envisage alors de donner plus de responsabilités aux fonctionnaires pour pouvoir mieux les sanctionner, soit on estime qu'une certaine participation technique des cadres est un facteur d'efficacité...

Les positions centristes combinent une meilleure organisation de la gestion étatique et une plus grande participation des représentants du personnel. Quant aux partis et syndicats traditionnellement classés à gauche, d'une part, ils récusent les méthodes modernes de gestion telles qu'elles ont été pratiquées, ou bien ils envisagent de les réorienter profondément ; d'autre part, soit ils prévoient une généralisation et un exercice effectif de la participation des représentants des personnels dans les organismes paritaires, soit ils pensent à une modification radicale des rapports hiérarchiques, mais en envisageant généralement, dans une période transitoire, un simple contrôle démocratique de la gestion.

LES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES ET LA QUALITE DE L'ACTION PUBLIQUE

(Ce texte reprend, en grande partie, et complète, une communication publiée en anglais dans : Rouban (Luc) ed. *Citizens and the new governance*. International Institute of Administrative Sciences, IOS Press, Amsterdam, 1999, p. 103-111.)

Pour tenter de simplifier, et au risque de caricaturer, je distinguerai un pôle contestataire où se situent actuellement la CGT, FO, la FSU ainsi que le Groupe des Dix, et un pôle réformiste avec la CFDT, l'UNSA, la CFTC et la CGC, ces deux dernières étant peu représentatives dans les fonctions publiques. Certains récusent cette dichotomie ou sa qualification, mais elle a correspondu à des formes d'action et des attitudes objectives pendant de nombreuses années et elle reste un modèle relativement « robuste » sur la longue période. En fait, il s'agit plutôt de types idéaux, de pôles autour desquels se structurent les organisations syndicales, mais les configurations peuvent changer dans le temps. Ainsi Force Ouvrière a glissé d'un pôle à l'autre et la CGT se trouve aujourd'hui à nouveau en mouvement. Pour compliquer encore les choses, au sein d'une même confédération, des tenants des deux tendances peuvent coexister jusqu'à des reclassements futurs.

A la fin de ce XXe siècle, pour la fonction publique de l'Etat, viennent en tête la FSU, puis l'UNSA, la CGT, la CFDT et FO, avec entre 18 et 13% des voix chacune aux élections paritaires. La tendance réformiste, UNSA + CFDT + CFTC + CGC, représente 35% des suffrages exprimés, contre environ 48% pour la FSU, la CGT et FO, et plus si l'on tient compte du Groupe des Dix. En revanche, au Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat, la répartition des sièges est toujours de dix à dix. Pour le total des trois fonctions publiques, le rapport est à peu près du même ordre.

La dichotomie réformiste/contestataire permet de classer sans trop de mal les réactions des syndicats de fonctionnaires vis à vis des réformes de l'administration depuis les années quatre-vingt, mais elle est inopérante pour identifier leurs attitudes à l'égard de la politique en général et des citoyens-usagers en particulier. Sur ce dernier point, on constate plutôt un clivage entre les syndicats qui se veulent « de proposition et d'action » et ceux qui souhaitent se cantonner dans la défense des seuls intérêts professionnels.

Dans cette communication, nous analyserons rapidement comment les syndicats de fonctionnaires considèrent la qualité du service public, d'une part en tant que salariés agents de l'administration, et d'autre part en tant que citoyens face aux autres usagers.

Les syndicats de fonctionnaires représentants des salariés et la qualité du service public

Les syndicats de fonctionnaires se sont traditionnellement considérés comme les défenseurs des citoyens-salariés des pouvoirs publics, qui devraient être non seulement des exécutants mais des responsables de la bonne marche des services publics. Pour eux, les devoirs des fonctionnaires étaient de participer au moins autant que d'obéir à des ordres hiérarchiques. D'où l'idée d'une représentation paritaire élue dans des organismes de concertation, effectivement reconnue par le statut général de 1946. Le Conseil supérieur de la Fonction publique et les comités techniques paritaires étaient spécialement chargés de traiter des problèmes d'organisation et donc de bonne gestion, mais leur influence réelle resta faible jusque dans les années quatre-vingt. En fait, les pouvoirs publics estimaient qu'ils étaient seuls véritablement compétents dans ces matières et les syndicats s'intéressaient surtout aux garanties professionnelles.

En effet, pour les agents publics en général, le noyau des garanties statutaires a été constitué par le refus du favoritisme, essentiellement politique, et par la stabilité de l'emploi. Tous les argumentaires ont tendu à légitimer la neutralité et l'efficacité de l'action publique selon la logique wébérienne. Mais il s'agissait surtout d'une logique interne, et l'intérêt des usagers a souvent été utilisé comme un prétexte fondant l'originalité du service public qui, lui-même, nécessiterait des garanties tout à fait particulières pour ses agents, en compensation des obligations qui leur sont imposées. Pour les organisations syndicales, la qualité du service public dépend en grande partie du moral des agents et de leurs motivations, les syndicats faisant remonter, par leur médiation, les demandes de la base vers la hiérarchie et vers les pouvoirs publics. Les relations avec la direction et la concertation sur tout ce qui concerne, non seulement la carrière mais aussi l'organisation des services, dans le cadre des commissions administratives, comités techniques et conseils supérieurs, sont donc considérées comme des facteurs de bonne gestion. Alors que ces organismes paritaires n'ont qu'un rôle consultatif, des types de relations contractuelles se sont développés depuis 1968 avec les organisations syndicales. Des accords-cadre ont été conclus depuis 1989 sur un certain nombre de questions comme la formation des personnels, la mobilité, les modalités d'évaluation individuelle ou les conditions de travail, l'emploi précaire et les congés de fin d'activité. Ces accords portent généralement sur une durée déterminée et sont ensuite renégociés périodiquement en fonction des évaluations faites dans des « commissions de suivi » réunissant les parties signataires. Des adaptations sont aussi discutées au niveau des ministères ou localement. Cette pratique a été également adoptée pour la refonte des classifications dans le Protocole Durafour de 1990, portant sur sept ans, et dans un accord sur l'hygiène, la sécurité et la médecine de prévention dans les

trois fonctions publiques. Selon les circonstances, la simple consultation des représentants des personnels évolue donc vers une concertation plus large, qui se rapproche des négociations contractuelles établies dans les conventions collectives du secteur privé.

Ce système de relations fonctionne avec des organisations syndicales adoptant des attitudes souvent différentes : les unes font monter la pression et les autres signent les accords. Les grèves dans le secteur public sont, on le sait, une des particularités des relations sociales en France et leur impact sur la qualité de l'action publique a donné lieu à de nombreux développements, notamment juridiques, sur lesquels nous ne reviendrons pas. Lorsque les revendications ne sont pas prises en compte dans les procédures habituelles, les syndicats cherchent, par le conflit, à établir un nouveau rapport de force pour aboutir, au moins, à un compromis. L'appel à témoin de l'opinion publique joue de plus en plus un rôle majeur, grâce aux médias, et les corporations qui se trouvent dans un secteur stratégique pour l'économie cherchent ainsi à maximiser leurs avantages. Ce mode de fonctionnement contribue à un certain équilibre : la faculté pour les personnels de s'exprimer en arrêtant le travail constitue une sorte de soupape de sécurité, dont les effets peuvent certes être néfastes à court terme. Mais, sur une longue période, elle aide à les intégrer à leur milieu de travail, sur lequel ils pensent pouvoir agir, plutôt qu'à les en exclure par un sentiment de totale impuissance.

Les grands principes de la modernisation des services publics ont présenté une forte continuité depuis plus d'une dizaine d'années. Cette remise en cause du fonctionnement des services publics a été critiquée par les organisations syndicales comme un abandon des principes fondés sur l'intérêt des citoyens-usagers, mais elle a surtout été vécue comme déstabilisant les garanties statutaires traditionnelles. Face à ces réformes, les syndicats de fonctionnaires ont, dans l'ensemble, été particulièrement habiles à dénoncer les dérives et effets pervers des mesures proposées par les gouvernements. Dès les années soixante-dix, elles ont très vite compris les évolutions futures des idéologies libérales et leurs réactions ont toutes été centrées sur la défense du statut de la fonction publique, garant de la neutralité du service public. Cependant, leurs attitudes varient selon qu'elles se situent dans les mouvances contestataire ou réformiste.

Toutes les organisations dites contestataires ont critiqué la distinction entre régulateur et opérateur, qui risquait d'aboutir à la création d'agences dont les personnels finiraient par relever du droit privé. De même, elles ont rejeté la notion d'un service universel minimum ainsi que la logique des accords de Maastricht. Elles ont, en particulier, dénoncé l'ensemble des mesures gouvernementales de l'automne 1995 sur la réforme des retraites et de la Sécurité Sociale. Pour elles, la réforme de l'Etat projetée en 1996 allait dans le sens d'une précarisation des emplois et des carrières. Tous ces syndicats insistent sur l'indépendance des fonctionnaires à l'égard des influences politiques, et la plupart des

critères d'évaluation des personnels sont considérés comme étant d'ordre plus ou moins « politiquement correct ». Ainsi, la Fédération CGT des Postes et Télécommunications a pu écrire que la démarche qualité est un mode de management raffiné et pernicieux qui devient « un instrument d'auto surexploitation ». Pour eux, les concours anonymes et les carrières dépendant de critères « objectifs », opposés au subjectivisme des évaluations hiérarchiques, doivent être maintenus face au risque d'individualisation des emplois et des rémunérations. Les notions de métier ou de compétence sont ainsi considérées comme dangereuses. Ces organisations s'opposent donc à l'évaluation au mérite, à la mobilité et à la polyvalence remettant en cause les garanties statutaires et le rôle traditionnel des organes consultatifs paritaires. Elles rejettent aussi la gestion interministérielle déconcentrée qui aboutirait à une mobilité forcée. Toutes ces critiques des orientations dites libérales, allant vers une « privatisation » de la gestion, sont formulées au nom de la qualité d'un service public à la française, propre à une culture particulière forgée dans des décennies de « luttes » républicaines et au nom des intérêts des usagers.

Parmi les organisations réformistes, le maintien des principes du statut des fonctionnaires reste également le fondement de tous les discours. En effet, les missions d'intérêt général demanderaient des salariés recrutés et formés à cet effet, soumis à un ensemble de droits et obligations exorbitants du droit commun. Les garanties de stabilité et de carrière assureraient la neutralité du service public et la motivation des personnels, par ailleurs nécessaire pour mener à bien les réformes administratives. Cependant, ces organisations jugent indispensable la rénovation des services publics et se sont aussi prononcées pour les accords de Maastricht. Elles se sont, dans l'ensemble, montrées assez favorables aux réformes engagées aussi bien par Michel Rocard en 1989 que par Alain Juppé en 1996 et par Lionel Jospin en 1998. Elles insistent à la fois sur l'ampleur des besoins à satisfaire et sur la nécessaire rénovation de l'action publique. Elles acceptent les mesures de déconcentration, à condition que la démarche soit négociée avec les agents et leurs représentants. Comme pour les organisations contestataires, la réduction et l'aménagement du temps de travail doivent participer à la lutte contre le chômage, la priorité devant être donnée à la défense de l'emploi public, à la lutte contre la précarisation ainsi qu'à un meilleur service des usagers.

La marge de manœuvre des pouvoirs publics est, on le voit, assez limitée dans la mesure où les syndicats contestataires sont aujourd'hui plus représentatifs que les réformistes avec lesquels des accords peuvent être conclus. Les contestataires jouent, en effet, facilement de la menace de grève et leurs réactions ne peuvent être éludées. D'un face à face paritaire, on peut se demander s'il ne serait pas bon de passer à un tripartisme donnant aux usagers la faculté d'exprimer leur avis, autrement que par médias interposés.

Les syndicats et les citoyens-usagers

Nous n'aborderons pas la question de la participation des usagers en général à la qualité des services publics, qui a déjà été largement traitée. Elle est le plus souvent évoquée, soit sur le plan des principes politiques ou du droit, soit au niveau de chaque service particulier avec ses problèmes spécifiques¹. Nous nous situerons ici plutôt au niveau du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, interlocuteur des syndicats de fonctionnaires.

Si la consultation des usagers individuels, par enquêtes d'opinion ou sondages, est une chose, la concertation avec des organisations représentatives des usagers en est une autre. C'est pourtant bien à ces dernières que se référerait le ministre de la Fonction publique, dans son document d'orientation du 5 novembre 1997 pour l'organisation des administrations déconcentrées. Cependant, la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998² relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations s'en tenait, de manière plus vague, à une « analyse des besoins des usagers de l'administration » et « aux démarches qualité entreprises dans chaque administration en insistant sur la fonction d'écoute et d'accueil des usagers ». De même, la loi de novembre 1999 sur les droits des citoyens s'intéresse essentiellement aux usagers individuels.

Le Comité interministériel pour la Réforme de l'Etat de juillet 1999 envisageait de renforcer la prise en compte des usagers dans le fonctionnement du service public, en développant les méthodes en matière de connaissance des besoins et de qualité des services rendus. En effet, la Délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE), dans un bilan des programmes de modernisation en cours, relevait que les besoins des usagers étaient toujours insuffisamment « pris en compte ». La formule, par son imprécision, marque bien le peu d'empressement des administrations à changer fondamentalement de politique. La position des syndicats n'est pas beaucoup plus claire.

Lorsque les organisations syndicales réformistes repensèrent l'organisation sociale, au lendemain de la Première Guerre mondiale, elles intégrèrent la participation des administrés dans la gestion des services, sous la forme d'un tripartisme entre pouvoirs publics, représentants des personnels et des usagers, aussi bien des services publics industriels et commerciaux que régaliens. Les « révolutionnaires », au contraire, rejetaient ce

¹ . *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*. IFSA. La Doc. Française, 1991, 294 p.

Delaunay (Bénédicte). *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. LGDJ, 1993, 1004 p.

Warin (Philippe), sous la dir de. *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. La Découverte, 1997, 356 p.

Administration : droits et attentes des citoyens. Colloque IFSA, La Documentation Française, 1998, 148 p.

Jeannot (Gilles). *Les usagers du service public*. PUF, 1998, 126 p.

Warin (Philippe). « The Improvement Policy of Services to the users in France » dans Rouban (Luc) ed. *Citizens and the new governance*, op. cit., p. 41-53.

² . JO. 9 juin 1998.

qu'ils considéraient comme une « collaboration de classe » et le Parti communiste refusa le principe des nationalisations jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. En fait, la représentation des usagers a toujours été délicate à concevoir. Après la Libération, leur participation dans les établissements nationalisés fut prévue, toutefois elle n'eut qu'une influence mineure, dans la mesure où il était très difficile de trouver des usagers réellement représentatifs en dehors des entreprises clientes. Mais les déviations bureaucratiques, étatistes et corporatistes firent oublier à beaucoup cette dimension, et ont abouti à un système paritaire fermé sur lui-même. La représentation des usagers a fini par apparaître comme une concurrence à la représentation des personnels, risquant de développer des logiques qui pourraient être contradictoires.

Les attitudes des syndicats de fonctionnaires sur la participation des usagers dans la marche des administrations sont aujourd'hui diverses et ne recourent pas le clivage contestation/réforme. Autant la CGT, la CFDT, l'UNSA et la FSU se disent favorables à une participation, autant Force Ouvrière s'y déclare farouchement hostile. Nous allons rappeler leurs principaux argumentaires, avant de voir les solutions qui pourraient être envisagées aussi bien au plan local que national.

Dans une conception « républicaine, jacobine et laïque », Force Ouvrière estime que seul le Parlement est habilité à représenter les citoyens-usagers. Pour elle, le principe d'égalité des administrés devant la loi implique le rejet des groupes de pression défendant des intérêts particuliers, par exemple dans des comités tripartites de gestion comprenant à la fois des représentants de l'administration, des personnels et des usagers. Cette représentation des administrés a souvent été assimilée par FO à celle des « fraudeurs », conception particulièrement développée dans les services des Finances. Approfondir l'association des personnes privées à la gestion des services publics « remet naturellement en cause, non seulement la laïcité mais aussi le droit de chaque citoyen, en démocratie, à bénéficier des lois de son pays ... Les citoyens usagers ou clients du service public devront maintenant connaître le contenu des projets de service pour apprécier leurs droits »³. Or, pour FO, l'histoire montre que le développement des corps intermédiaires autonomes peut déboucher sur des structures corporatives, avec les dangers qui en résultent.

Les tendances contestataires et anarcho-syndicalistes de Force Ouvrière se sont renforcées dans les années soixante-dix, en réaction contre l'évolution de la CFDT vers l'autogestion. Furent alors distingués, d'une part le domaine social, où le syndicat devait participer aux conventions collectives, aux organismes paritaires ou à la politique contractuelle en matière de rémunérations et, d'autre part, le domaine économique et politique où elle souhaitait seulement être informée et consultée. La bonne marche de l'administration se situait dans cette sphère et le vocabulaire cristallisait les oppositions :

³ . *La Nouvelle Tribune*, FGF-FO, 2^{ème} trimestre 1997, p. 41 et *RFAP*, oct.-déc. 1996, p. 695-699.

alors que FO parlait de contrepoids dans la politique économique et sociale du pays, la CFDT invoquait un contre-pouvoir syndical. Ainsi, les responsables de Force Ouvrière ont-ils souvent répété qu'il n'était pas question pour eux de participer à l'amélioration de la qualité du service public, qui est de la responsabilité entière des pouvoirs publics. FO ne se considère pas comme représentative des intérêts des citoyens ou des usagers, elle « n'est porteuse ni d'un projet de société, ni d'une organisation idéale de l'Etat » et n'a pas pour ambition de le cogérer, ce qui ne l'empêche pas de critiquer systématiquement tout ce qui lui semble relever d'une logique libérale...

En revanche, pour la CGT, les usagers représentent un enjeu central. Leurs droits spécifiques doivent être reconnus dans des instances nouvelles à créer au plan local, notamment dans les commissions départementales de modernisation des services publics, où usagers et personnels doivent être reconnus comme des acteurs à part entière. Pour cela, le syndicat doit élaborer des propositions concrètes, et les citoyens doivent pouvoir exprimer effectivement leurs besoins, connaître et contrôler l'utilisation des moyens publics mobilisés. Enfin, doivent être recherchées les convergences entre l'intérêt général des usagers et les revendications du personnel. En particulier, la réponse aux nouveaux besoins des citoyens doit permettre d'accroître le volume des emplois publics, car avoir affaire à des personnels titulaires avec des garanties statutaires fortes est aussi une garantie pour les usagers⁴. L'UGFF-CGT se veut donc une force de proposition et d'action pour une réelle confrontation et un véritable débat démocratique « avec des luttes solidaires usagers-salariés de la fonction publique »⁵.

De même, l'Union Nationale des Syndicats Autonomes affirme qu'il faut associer les habitants à la démocratisation de la vie locale et qu'usagers aussi bien que personnels doivent directement participer à l'évaluation des services publics. Il y a quelques années, la Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires, composante de l'UNSA, avait entrepris de sensibiliser les fonctionnaires aux besoins des usagers, dans une campagne intitulée « Service Plus ». Plus récemment, l'UNSA s'est mobilisée en faveur d'une charte des services publics européens, affichant clairement sa citoyenneté européenne. Enfin, elle demandait une place pour les usagers dans la détermination et l'évaluation des prestations, par la création de comités consultatifs ou la participation aux organes de gestion, sur le modèle de l'Education nationale⁶.

La CFDT approuve les expériences visant à intégrer les attentes des usagers dans la marche des services publics. Sa Fédération des P et T utilise même le terme de client, s'est impliquée dans la mise en place de nouveaux guichets des bureaux de poste et a jugé

⁴ . *Fonction Publique*, UGFF-CGT, déc. 1997-janv. fév. 1998, p. 11.

⁵ . *Fonction Publique*, UGFF-CGT, août 1996, p. 17.

⁶ . Gualezzi (Jean-Pierre). « Les conditions de la réussite de la réforme de l'Etat et de la modernisation de l'administration ». *Revue Française d'Administration Publique*, octobre-décembre 1996, p. 705-712.

positive l'enquête auprès de la clientèle, mais elle ne semble pas avoir envisagé une consultation de représentants des usagers en tant que tels. Pourtant, comme les autres confédérations syndicales, la CFDT possède une association de consommateurs, l'ASSECO, qui aurait pu apporter sa contribution. En fait, les syndicats de personnels ne sont pas prêts à accepter une autre représentation institutionnelle que la leur.

Dans un numéro de la *Revue Française d'Administration Publique* consacré aux relations sociales dans le secteur public, un haut fonctionnaire très écouté avait jugé intéressant de pouvoir entendre des représentants des usagers parmi les personnalités qualifiées représentées au Conseil supérieur de la Fonction publique⁷. Après quelques difficultés juridiques, une représentation institutionnelle des usagers a été mise en place dans le cadre de la commission de modernisation des services publics, disjointe du Conseil supérieur de la Fonction publique. En effet, la participation des usagers sur le contingent des représentants de l'Etat n'était pas acceptable et dénaturait la composition paritaire bipartite du Conseil. Un décret du 30 juillet 1999 a prévu la nomination de personnalités choisies en raison de leurs compétences particulières ou de leur connaissance des attentes des usagers. En novembre 1999, ont été nommés quatre représentants d'organisations de consommateurs ou usagers, une élue locale et un chef d'entreprise. Une formule tripartite, demandée notamment par la CGT et la FSU, aurait supposé de modifier la loi du 11 janvier 1984 sur le statut général des fonctionnaires. Il serait peut-être plus simple de prévoir des organes de consultation des usagers séparés de ceux des personnels, d'autant que les hauts fonctionnaires, tout comme les syndicalistes de la base, auraient grand besoin d'entendre des points de vue différents des leurs. Une collaboration aux démarches d'évaluation serait aussi à envisager pour des représentants d'usagers et de personnels.

Une piste pourrait être recherchée du côté des associations de consommateurs. En effet, il existe actuellement dix-neuf associations de consommateurs et usagers agréées par le ministère de la Consommation. Un certain nombre d'entre elles s'intéressent aux services publics ou privés et seraient certainement prêtes à investir dans la défense des intérêts des usagers des administrations, si elles y étaient incitées⁸. Certaines de ces associations participent déjà aux conseils d'administration de services publics industriels et commerciaux comme EDF, la Poste ou France Télécom. Des comités d'utilisateurs des services publics ont aussi été réclamés au niveau national et européen⁹. Le nombre important d'associations ne doit pas faire illusion : localement leur implantation est beaucoup plus limitée et il serait assez facile de détecter celles qui peuvent être considérées comme représentatives. Au

⁷ . Roché (Jacques). « Les enjeux de la concertation institutionnelle ». *Revue Française d'Administration Publique*, octobre-décembre 1996, p. 621-629.

⁸ . Leur liste et leurs coordonnées sont publiées dans chaque numéro de la revue *Soixante millions de Consommateurs* (INC).

⁹ . Emaer (Paul). « Aspirations et exigences des utilisateurs » dans : Bauby (Pierre) et Boual (Jean-Claude) dir. *Les services publics au défi de l'Europe*. Les Editions ouvrières, 1993, p. 49-58.

niveau national, toutes n'ont pas les mêmes spécialisations et leur représentativité pourrait être appréciée selon leurs compétences. En outre, un établissement public, l'Institut National de la Consommation (INC), est censé coordonner l'ensemble de ces organisations et pourrait, après rénovation, être consulté au niveau national sur des questions concernant les usagers des administrations. Nous n'ignorons pas les multiples problèmes qui seraient posés, notamment dans les relations entre ministères de la Consommation et de la Réforme de l'Etat, mais ils ne semblent pas insurmontables.

Un projet original intitulé « Observatoires français de la qualité des services publics » a été présenté, en septembre 1999, par un consultant privé, Bernard de Quatrebarbes¹⁰. Ces observatoires décentralisés devraient permettre le dialogue entre toutes les instances concernées : usagers, collectivités, administrations, prestataires publics et privés, syndicats. Dans le collège des usagers, les associations de consommateurs ont été contactées et des expériences, bénéficiant d'un financement par la Délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat, devraient être lancées dans quelques départements.

L'appel aux tiers dans la confrontation entre les pouvoirs publics et leurs personnels a toujours fait l'objet d'arrière-pensées. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la prise en compte des attentes des usagers par les pouvoirs publics était destinée à faire contrepoids au pouvoir syndical, mais sans aller jusqu'à prévoir leur représentation autonome, qui risquait de compliquer le jeu des instances de concertation. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les syndicats ont eux aussi beaucoup fait appel aux « besoins » des usagers pour revendiquer plus de moyens, plus d'effectifs et plus de garanties statutaires. Pour la plupart, ils n'ont pas refusé le principe de leur consultation individuelle par enquêtes ou sondages mais ils sont réticents devant une représentativité collective et institutionnelle, qui serait pour eux une concurrence.

En conclusion, le modèle français des relations sociales dans les administrations présente des spécificités sans doute curieuses. La multiplicité des organisations syndicales fait que les pouvoirs publics ne peuvent avoir un seul type de comportement à l'égard de leurs interlocuteurs syndicaux et qu'ils doivent adapter leurs stratégies à des prises de position disparates. A vrai dire, l'amélioration de la qualité des services et de l'action publique n'est pas l'enjeu principal et direct de ces relations, lorsqu'elles se situent au niveau central du ministère de la Fonction publique. Les affrontements se font surtout sur les rémunérations, les classifications ou le volume des emplois. Mais l'invocation des attentes des citoyens-usagers reste un argumentaire fort pour les deux partenaires qui, en confrontation dans les institutions paritaires, cherchent à contourner le face à face par l'appel à des tiers. Si la représentation d'usagers parfaitement identifiés et prévisibles, comme les

¹⁰ . Quatrebarbes (Bertrand de). *Usagers ou clients ? Ecoute, marketing et qualité dans les services publics*. Editions d'organisation, 1998, 392 p.

élus locaux ou les chefs d'entreprise, pose moins de problèmes, la représentativité des usagers individuels est plus redoutable, à la fois pour les pouvoirs publics censés représenter l'intérêt général, et pour les syndicats des personnels qui souhaitent rester la seule force de contestation, en se considérant comme représentants légitimes des « masses populaires » vis à vis du pouvoir étatique.

III. STATUTS ET ENJEUX SOCIAUX

LA GENESE DU STATUT DE 1946 ET DE LA GRILLE INDICIAIRE¹

(*La Revue Administrative*, 1945-1946 : Les fondations d'une nouvelle Fonction publique, n° spécial 1995.)

En novembre 1945, la nomination par le Général de Gaulle du chef du Parti Communiste Maurice Thorez, comme ministre d'Etat chargé de la Fonction publique, marqua un tournant dans les réformes administratives en cours. Jules Jeanneney et Michel Debré s'étaient avant tout préoccupés de la haute administration, Maurice Thorez, avec l'appui de ses camarades en voie de devenir majoritaires à la Fédération générale des Fonctionnaires CGT, s'intéressa surtout à la masse des agents, à la fois du point de vue statutaire et des rémunérations. Le tripartisme régna bientôt aussi bien au Parlement et au Gouvernement que dans les syndicats. Mais la tendance Force Ouvrière, soutenue par les socialistes, ne participa qu'indirectement aux projets et même s'y opposa. Si les communistes furent, en quelque sorte, chefs de file sur le statut jusqu'en juin 1946, le MRP et la CFTC, souvent aidés par les socialistes, cherchèrent à reprendre l'avantage sous le Gouvernement Bidault. Cependant, les grandes lignes du projet syndicalo-communiste l'emportèrent finalement, après de nombreux reculs et une mise en forme décisive du Conseil d'Etat.

L'élaboration de la grille indiciaire fut beaucoup plus longue et chaotique. L'UGFF-CGT n'arriva pas à arbitrer entre les diverses revendications catégorielles, parfois soutenues par des intérêts plus politiques et, après le départ de Maurice Thorez en mai 1947, l'initiative revint au ministre MRP de la Fonction publique Pierre-Henri Teitgen ainsi qu'au tandem Fonction publique-Budget².

¹ Les annexes publiées dans *La Revue Administrative* ne sont pas reprises ici.

² Les principales références de cette communication se trouvent dans : Jeanne Siwek-Pouydesseau. *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide. 1848-1948*, Presses Universitaires de Lille, 1989, p. 293-327.

1. Les antécédents

Trois grandes traditions et trois logiques ont dominé la première moitié du siècle en matière de statut des fonctionnaires. D'une part, la tradition gouvernementale et hiérarchique, soutenue par le Conseil d'Etat, qui se manifesta notamment dans les projets de 1909 et 1920, puis dans celui de 1939, aboutissant au statut de 1941. D'autre part, la tradition socialiste et syndicale, dont la première ébauche était un contre-projet déposé en 1909 à l'Assemblée, par Maurice Allard. Nous traiterons ici de cette seconde tradition qui, les circonstances aidant, donna naissance au statut de 1946 alors que, paradoxalement, cette logique se voulait contractuelle et donc anti ou a-statutaire. Enfin, la lignée des textes CFTC, depuis 1937, joua un rôle plus marginal, mais inspira cependant un certain nombre d'articles.

Les organisations professionnelles de fonctionnaires, groupées dans la Fédération générale des Fonctionnaires, qui adhéra à la CGT pour la première fois en 1920 puis définitivement en 1927, demandaient que les agents de l'Etat soient des citoyens et des salariés comme les autres. Le projet Allard, déposé à l'Assemblée au nom du groupe socialiste et publié dans *l'Humanité* du 1er juillet 1909³, correspondait à ce souhait d'obtenir la loi de 1884 sur les syndicats ainsi que des contrats collectifs. D'après ce texte, le statut spécial à chaque fonction serait établi d'un commun accord par les représentants de l'Etat et les représentants du syndicat ou de l'association des fonctionnaires de la catégorie intéressée. Il n'était donc pas question de statut général mais, en quelque sorte, de contrats collectifs de branche ou de service. Ce statut spécial serait inséré au Journal Officiel sous forme de décret. Le deuxième grand principe était le paritarisme : dans chaque type de fonction, une assemblée paritaire se réunirait au moins une fois par an pour traiter des litiges et difficultés rencontrées. Etaient également prévus des conseils de discipline paritaires, où les représentants des personnels seraient élus. L'ensemble de ces dispositions ne devait pas s'appliquer à l'armée, aux hauts fonctionnaires, aux préfets, aux membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.

Cette logique fut reprise et précisée dans le projet de contrat collectif élaboré par Michel Piquemal pour la Fédération des Fonctionnaires, en 1920, face au projet de statut du gouvernement⁴. Il réclamait le droit commun pour les fonctionnaires car, d'après lui, le Parlement était incapable de traiter de questions aussi techniques. Par ailleurs, une loi serait trop rigide et vite frappée de caducité par l'évolution des problèmes. Ainsi, les fonctionnaires syndicalistes revendiquaient-ils "le droit de veiller personnellement à leurs propres intérêts professionnels et la possibilité d'améliorer la marche de leurs services". Les agents des services publics devaient bénéficier de contrats de travail collectifs, comme les autres

³. Ce texte est publié en annexe A.

⁴. paru dans la *Tribune du Fonctionnaire* du 15 mai 1920.

salariés, et il était fait référence à la loi de 1919 sur les conventions collectives. Comme la diversité des services administratifs ne permettait pas de prévoir une formule unique, la Fédération des Fonctionnaires ne proposait que les grandes lignes applicables à l'ensemble des personnels, dans une sorte d'accord-cadre, et chaque groupement étudierait ensuite les modalités particulières d'application. Un organisme central devait cependant fixer les principes généraux obligatoirement applicables : un comité mixte provisoire comportant 15 représentants de l'Etat et 15 représentants des groupes professionnels en serait chargé.

A la base de la convention collective, devaient être institués des conseils professionnels paritaires, inspirés des conseils Whitley britanniques. Le conseil professionnel central de chaque ministère serait chargé de contrôler le budget, les concours, les tableaux d'avancement et la bonne marche du service. Les conflits seraient arbitrés par un conseil national et ces deux organismes comprendraient, en outre, des représentants des usagers ainsi que des organisations patronales, commerciales ou de consommateurs. Ce texte était, en effet, contemporain des projets de nationalisation industrialisée tripartite, élaborés par la CGT et la Fédération des Fonctionnaires, dans le cadre du Conseil Economique du Travail de 1920. Le Conseil national, pour l'ensemble des administrations, serait chargé d'assurer au personnel une plus grande responsabilité, de déterminer les principes généraux régissant les conditions d'emploi, d'arbitrer les conflits, de revoir périodiquement les indemnités et échelles de traitements, de développer l'enseignement administratif et d'améliorer les méthodes et l'organisation des bureaux, en tenant compte des idées et expériences des fonctionnaires. Ainsi, la fixation ou la révision des échelles de traitements ne devrait plus dépendre des initiatives gouvernementales ou parlementaires. Mais on était conscient du danger : "il ne faudra pas, sous peine de faillite devant la haute administration et devant le pays, que les délégués professionnels soient uniquement préoccupés de questions corporatives". A travail égal, un traitement égal serait alloué aux deux sexes. Les concours seraient obligatoires dans toutes les administrations et le "trafic immoral des fonctions publiques, notamment au bénéfice des entourages ministériels" interdit. Le régime de faveur accordé aux diplômés devait également disparaître. L'avancement devait être automatique dans la classe et au choix ou après concours pour le grade. "Tout fonctionnaire aura intérêt à donner du rendement s'il sait que la sous-production sera impitoyablement réprimée et que tout avancement de grade lui sera interdit s'il ne se perfectionne pas".

L'esprit de ce projet, présenté par Michel Piquemal qui fut un des principaux responsables du syndicat des Contributions indirectes et le leader de l'opposition de gauche au sein de la Fédération, resta jusqu'à la guerre à la base des revendications syndicales. On notera qu'il n'était pas question de grève, mais il y eut des arrêts de travail chez les fonctionnaires dans les années trente.

En octobre 1936, une Commission consultative, présidée par Max Dormoy, secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, fut chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires. Composée de six hauts fonctionnaires et quatre syndicalistes, elle devait harmoniser les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline. Elle admit à l'unanimité le principe du droit syndical pour les fonctionnaires, mais le projet de loi ne vint pas en discussion. En 1938, Léon Blum recommandait, sans résultat, la mise en place de commissions paritaires.

Dans le même temps, la CFTC faisait déposer une série de textes sur le statut des fonctionnaires par le député Reille-Soult⁵. Il était prévu une collaboration de l'Administration avec les associations professionnelles pour l'organisation, la marche et l'amélioration des services publics. Chaque ministre serait assisté par un conseil supérieur dont la section professionnelle serait élue à la représentation proportionnelle. Une magistrature des conflits serait instituée et les fonctionnaires pourraient être mobilisés à leur poste pour garantir la continuité du service.

La non-reconnaissance juridique des organisations de fonctionnaires ne les empêchait pas de collaborer activement à l'élaboration de la politique salariale avec le Parlement et le Gouvernement. Les mesures de revalorisation et de reclassement étaient, en effet, préparées dans le cadre de commissions où siégeaient des hauts fonctionnaires et les responsables de la Fédération générale des Fonctionnaires ou de la Fédération postale. Ainsi, après la Première Guerre mondiale, fut constituée une Commission extra-parlementaire présidée par le vice-président du Conseil d'Etat Hébrard de Villeneuve. Comprenant 30 hauts fonctionnaires et 4 représentants syndicaux, elle était chargée d'élaborer de nouvelles échelles de traitements cohérentes, alors que jusque là chaque administration fixait le classement et les rémunérations de ses agents. On s'efforça donc d'établir des parités entre emplois équivalents. La commission fut à nouveau réunie en 1924, avec un tiers de représentants syndicaux pour tenter de revoir les échelles. Une commission Trépont quasi paritaire, avec 6 syndicalistes sur 14 membres, fut ensuite chargée d'établir les classements. Puis, en 1926, deux nouvelles commissions, Hendlé pour les PTT et Martin pour les autres fonctionnaires, reprirent le travail, perpétuellement remis en cause par la course contre l'inflation, jusqu'en 1929⁶. Les luttes catégorielles entre notamment agents des contributions indirectes, postiers et instituteurs furent une constante de toute cette période, rendant la coordination de la Fédération des Fonctionnaires souvent bien délicate. Au début des années trente, la déflation avantagea les fonctionnaires, puis la spirale reprit après 1936. Ces négociations quasi institutionnelles éclairent parfaitement la situation ambiguë des syndicats de fonctionnaires : le parlement et le Gouvernement étaient bien

⁵. JO. Chambre des Députés, Documents, 27 avril 1937, Annexe 2271, p. 508.

⁶. Grégoire (Roger). *La Fonction publique*, A. Colin, 1954, p. 252-262.

obligés de les reconnaître comme interlocuteurs valables, malgré les avis tranchés du Conseil d'Etat...

2. La mise au point du statut

En 1945, les organisations syndicales de fonctionnaires se réorganisèrent dans un contexte de forte syndicalisation et reprirent le cours de leurs projets antérieurs. A la Fédération générale des Fonctionnaires, Adrien Lavergne, secrétaire général de la Fédération générale de l'Enseignement, se référait aux principes du paritarisme et aux travaux entrepris à la Présidence du Conseil par Léon Blum. De son côté, la Fédération des Fonctionnaires CFTC reprenait les propositions de statut de 1937 et faisait déposer par Gaston Tessier une proposition d'ordonnance à l'Assemblée consultative provisoire le 7 juin 1945. Le texte insistait sur les devoirs du fonctionnaire, l'autorité hiérarchique et la responsabilité. Les fonctionnaires pouvaient s'associer, notamment sous forme syndicale et les responsables des organisations représentatives seraient détachés de leur administration. Des organismes paritaires et une magistrature des conflits étaient également prévus.

Après avoir préparé les textes de 1945 sur la haute fonction publique, très critiqués par toutes les tendances de la CGT, Jules Jeanneney et Michel Debré avaient envisagé d'aborder le statut des fonctionnaires. Mais la nomination de Maurice Thorez, en décembre 1945, comme ministre d'Etat chargé de la Fonction publique, changea le cours des choses.

Maurice Thorez prit comme directeur de cabinet Pierre Meunier, un fonctionnaire des Finances, membre de l'Assemblée consultative, ancien secrétaire du Conseil national de la Résistance et proche de Pierre Cot. Mais les vrais rédacteurs du statut, mis en chantier en décembre 1945, étaient Jacques Pruja, un des secrétaires de la Fédération générale des Fonctionnaires, issu comme Piquemal de la minorité d'extrême gauche bien implantée aux Contributions indirectes, et Max Amiot, jeune inspecteur des Impôts, docteur en droit, nommé attaché de cabinet sur le conseil de Pruja.

Les travaux préparatoires, à la Fédération des Fonctionnaires et au cabinet, durèrent jusqu'en mars 1946. Jacques Pruja travaillait avec un groupe de syndicalistes de sa tendance puis retrouvait, le soir, Max Amiot pour la mise en forme juridique⁷. Pruja, dans une série d'articles de la *Tribune des Fonctionnaires*, définissait les grands principes du statut. Parallèlement, Maurice Thorez consultait, le 27 février, la Commission syndicale d'études sur ces mêmes principes, exposés par Max Amiot qui les avait mis en forme. La CGT demandait des élections professionnelles au scrutin majoritaire uninominal lui assurant

⁷. Correspondance de l'auteur avec Jacques Pruja et Max Amiot.

un monopole, alors que la CFTC se battait pour obtenir un scrutin de liste proportionnel⁸. Un projet complet fut présenté par Jacques Pruja au congrès de la Fédération générale au début de mars 1946.

De son côté, Roger Grégoire, le Directeur de la Fonction publique, estimait que la question était trop sérieuse pour être abandonnée aux syndicats et tentait de lister les principaux points à traiter : distinction des corps et des grades, conseils de personnels consultatifs, commissions d'avancement et de discipline bipartites. Son idée était surtout de mettre au point les statuts particuliers, avant d'envisager un statut général.

Le premier projet de statut élaboré par Jacques Pruja et Max Amiot fut communiqué, le 22 mars, à Roger Grégoire, qui écrivit au Secrétaire général du Gouvernement Louis Joxe : « le texte est à revoir entièrement ». Il fut discuté par la Commission syndicale d'études le 27 mars ; Jacques Pruja obtint que la formule de l'article 9 : (le fonctionnaire) « n'a jamais de droits acquis contre l'administration » disparaisse. Le texte devait être soumis au Conseil des ministres le 26 mars, mais il ne le fut, en fait, qu'en avril. Ce projet ne fut pas publié⁹ et ne concernait que les agents de l'Etat, contrairement au texte déposé à l'Assemblée Constituante par le député MRP Yves Fagon, le 19 mars 1946. Le premier statut de Maurice Thorez établissait le droit syndical des fonctionnaires et une égalité totale entre hommes et femmes. La participation des syndicats était prévue dans le cadre de commissions paritaires et de conseils techniques élus, avec un Conseil supérieur de la Fonction publique, également paritaire, auprès du ministre chargé de la Fonction publique. Un secrétariat général était chargé d'établir les dispositions réglementaires propres à chaque administration, d'assurer le recrutement des fonctionnaires pour l'ensemble des services, de suivre l'organisation des cadres et les rémunérations, de centraliser les dossiers individuels et fiches de notation, de procéder aux mises à la retraite. L'idée était que, dorénavant, la mécanographie et la rationalisation des méthodes administratives permettraient cette centralisation. Le secrétariat général était également chargé de l'organisation des services et du perfectionnement des méthodes de travail, mais les ministres conservaient leurs pouvoirs de nomination et de sanction. L'avancement de grade devait se faire exclusivement au choix, l'avancement d'échelon combinant choix et ancienneté ; des primes de rendement, individuelles et collectives, étaient également instaurées. Contrairement aux syndicalistes qui réclamaient quatre catégories de fonctionnaires, le ministre n'en souhaitait que trois : supérieure, principale et secondaire. Un système complet de centres de préparation aux concours, avec des bourses, devait

⁸. Archives de la Direction de la Fonction publique. A.N. 77007 article 21 (54). Un Recueil sélectif de ces archives a été établi sous la responsabilité de l'auteur et déposé à la DGAFP, en janvier 1995. Un exemplaire se trouve au CERSA.

⁹. Retrouvé dans les archives de l'UFFA-CFDT, il a été en partie publié dans : Jeanne Siwek-Pouydesseau. "L'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946". *Annuaire International de la Fonction publique*, 1970-71, p. 11-39 et se trouve en Annexe B.

permettre leur recrutement. Selon le rang de classement, après un an de formation générale pour l'accès aux catégories principale et supérieure, les moins bons seraient versés dans le cadre secondaire, les meilleurs accéderaient à une seconde année de formation pour le cadre supérieur, les rangs intermédiaires entrant dans le cadre principal. Ce système à plusieurs aiguillages s'inspirait de certains projets élaborés sous le Front populaire¹⁰. Les échelles de traitements seraient établies sur une base égale à 120% du minimum vital. Le projet fixait enfin de manière détaillée les règles de la notation, de la discipline, et envisageait l'extension de la Sécurité sociale aux fonctionnaires.

En dehors de la Fédération générale des Fonctionnaires, devenue UGFF et dont le nouveau secrétaire général était Alain Le Léap, toutes les autres parties intéressées émirent de vives critiques. Du côté syndical, elles émanaient non seulement des anciens confédérés et futurs partisans de Force Ouvrière, mais surtout de la CFTC. Ils étaient relayés par les élus et ministres SFIO et MRP. Le ministre des Finances, André Philip, soutenu par son administration, était à l'avant-garde des opposants ; il récusait le principe des 120% et celui de l'échelle mobile, mais aussi la participation des commissions paritaires dans les mouvements du petit personnel. En fait, comme beaucoup, il considérait que le statut devrait être élaboré par un futur Comité supérieur de la Fonction publique et serait donc une oeuvre de longue haleine¹¹. La centralisation par un secrétariat général omni-compétent, dépossédant directions de personnels et ministres, était unanimement rejetée.

Le directeur de la Fonction publique, Roger Grégoire, remarquait également que le secrétariat général serait lourd à gérer. Il relevait que, sur de nombreux points, le texte se bornait à codifier la réglementation en vigueur et la jurisprudence des cinquante dernières années. D'autre part, le statut négligeait de traiter le problème des 400.000 non-titulaires et celui des corps interministériels. Comme les syndicalistes, il préférait distinguer quatre cadres plutôt que trois et, surtout, il considérait que le système de recrutement bouleversait les principes établis par la création de l'ENA¹². La Direction de la Fonction Publique tenta alors d'élaborer un contre-projet¹³.

Devant cette levée de boucliers, le cabinet de Maurice Thorez prépara une **solution de repli**. Le secrétariat général abandonnait la centralisation des dossiers et des notes mais conservait, sous le titre de Direction générale, le monopole de la réglementation, du recrutement et de la liquidation des pensions. Ce deuxième projet modifié fut déposé à l'Assemblée le 16 avril 1946 et l'avis du Conseil d'Etat donné le 29 avril¹⁴. Le Conseil fit les plus expresses réserves sur le système de recrutement prévu, incompatible avec la création

¹⁰. Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*, op. cit., p. 255-260.

¹¹. Archives de Max Amiot en possession de l'auteur.

¹². Annexe C.

¹³. Annexe D.

¹⁴. Le texte de l'avis se trouve en Annexe E.

de l'ENA. Il souhaitait que les fonctionnaires puissent se grouper sous forme syndicale ou associative et, surtout, il estimait que les compétences accordées à la Direction de la Fonction publique en 1945 étaient suffisantes. Le rapporteur René Martin proposait un texte de statut qui sera largement repris dans le projet gouvernemental définitif d'août 1946. Le deuxième projet Thorez déposé à l'Assemblée ne vint pas en discussion avant la nomination d'un nouveau gouvernement dirigé par Georges Bidault, le 24 juin 1946. Maurice Thorez conserva la Fonction publique et Bidault s'engagea à faire discuter le statut avant la fin de la deuxième Constituante.

Le MRP déposa à nouveau sa proposition de statut le 4 juillet et le député communiste Grésa le deuxième projet Thorez le 18 juillet. Le rapporteur de la Commission de l'Intérieur à l'Assemblée fut, durant toute la période d'élaboration, Yves Fagon, député MRP et ancien syndicaliste CFTC des Finances. Après de nombreuses tractations entre Thorez et Bidault, qui avait bien du mal à trouver une solution satisfaisante pour ses amis, un **nouveau projet gouvernemental** fut déposé le 27 août, après l'avis du Conseil d'Etat en date du 10 août. Ce texte marquait des différences par rapport au précédent : la Direction de la Fonction publique n'avait plus de compétence en matière de pensions, quatre catégories de fonctionnaires étaient prévues au lieu de trois et, enfin, le centre de préparation aux concours était supprimé. Malgré l'opposition de la CFTC, Bidault laissait subsister l'élection des représentants du personnel à la fois dans les commissions administratives et dans les conseils (futurs comités) techniques paritaires. La thèse d'un marchandage entre Bidault et Thorez, sur l'Union Française, est apparue dans les années cinquante et a pris une ampleur disproportionnée par rapport à la réalité des faits.

Le rapporteur à l'Assemblée, Yves Fagon, avait le soutien des socialistes sur de nombreux amendements et les affrontements entre le Parti Communiste et le MRP restèrent vifs jusqu'au début septembre, chacun menaçant de reprendre son propre texte. Une dernière tractation entre Thorez et Bidault n'aboutit qu'à l'ultime concession obtenue par les syndicalistes chrétiens : les nominations aux comités techniques paritaires se feraient sur proposition des organisations les plus représentatives et non par élection. Après une mise en forme en commission et la publication d'un long rapport par Yves Fagon¹⁵, le texte fut soumis à l'Assemblée Nationale Constituante lors de sa dernière séance du 5 octobre 1946, sans discussion générale, puisque la Commission de l'Intérieur en avait longuement débattu¹⁶. Les socialistes et les radicaux déposèrent de nombreux amendements, qui ne furent pas retenus. Seul le MRP obtint que les votes aux CAP soient secrets et à la

¹⁵. J.O. Assemblée Nationale Constituante, Annexe 821 à la séance du 17 septembre 1946, p. 619. La première partie figure en Annexe F.

¹⁶. J.O. Assemblée Nationale Constituante Débats, 5 octobre 1946, p. 4674-4710.

proportionnelle. Le statut fut finalement adopté à l'unanimité le 5 et parut au JO du 19 octobre 1946¹⁷.

3. L'élaboration de la grille indiciaire

A la Libération, les fonctionnaires réclamèrent très vite des revalorisations de traitements et, parallèlement, un reclassement général des catégories indiciaires. Les échelles de traitements, qui étaient environ 150 dans les années trente, avaient été réduites à 60 sous Vichy, puis de multiples indemnités avaient été accordées après la Libération. Pour la Direction de la Fonction publique nouvellement créée, comme pour les organisations syndicales, il était nécessaire de mettre en place un système transparent et cohérent¹⁸.

Le décret du 11 avril 1946 créa une commission chargée d'étudier le reclassement. Présidée par le Conseiller Maître à la Cour des Comptes Coÿne, elle comprenait 13 hauts fonctionnaires et 12 représentants syndicaux, 10 pour le Cartel des Services publics CGT alors animé par Pierre Neumeyer et 2 pour le Cartel chrétien. Maurice Thorez et André Philip assistèrent, le 16 mai, à la première séance où il fut décidé d'aborder à la fois un réajustement rapide des traitements et un reclassement général beaucoup plus long. Un des deux rapporteurs était François Gazier, auditeur au Conseil d'Etat. Le directeur du Budget Gregh était opposé à un reclassement général mais on décida, malgré tout, de fixer un minimum vital et de mettre au point des échelles pour les Finances et les PTT avec, pour chacune d'elles, un minimum et un maximum de rémunération. A titre d'exemple, les Finances avaient alors 60 catégories, l'Intérieur 20 et les PTT 132. En fait, face au déferlement des revendications catégorielles, la Commission ne put définir qu'un éventail des traitements allant de 1 à 8. Un des apports du secrétaire général de l'UGFF-CGT, Alain Le Léap, fonctionnaire des Contributions Directes, fut de raisonner en indices nets, après déduction fiscale.

Tout d'abord, les enseignants et les magistrats, soutenus par leurs ministres, réclamèrent un réajustement préalable de leur situation, reconnue comme particulièrement défavorable. En juillet 1946, les postiers se mirent en grève contre les projets de reclassement. En effet, alors que les postiers et agents des contributions indirectes étaient à égalité en 1914, les seconds avaient obtenu une revalorisation en 1927, amenant les premiers à faire rétablir la parité en 1943. Or, en juin 1946, les agents des Finances venaient d'obtenir un nouveau reclassement très avantageux, les trois quarts des contrôleurs étant intégrés dans un corps d'inspecteurs. D'où la colère des postiers, qui obtinrent satisfaction en août. La majorité FO des Finances décida alors une grève en septembre, mais sans

¹⁷. Un commentaire du statut par Maurice Thorez figure en Annexe G.

¹⁸. Roger Grégoire. *La Fonction publique*, A. Colin, 1954, p. 262-270.

résultat. "On veut bien redorer la fonction enseignante, à condition de se redorer soi-même simultanément" commentait Jacques Pruja, excédé par ces particularismes. Devant les difficultés de la tâche et l'impossibilité d'obtenir un accord des intéressés, la Commission Coÿne ne se réunit plus à l'automne 1946, à la demande de l'UGFF. Les contestations venaient surtout des corps des services extérieurs qui refusaient les parités proposées. Face à cet échec, l'UGFF et la Fédération postale CGT réunirent une commission interfédérale de reclassement qui siégea pendant tout le mois d'octobre 1946, sans aboutir. L'UGFF, dirigée par Alain Le Léap, continua de travailler officieusement avec le cabinet de Maurice Thorez et un canevas de classement, qui n'aurait pas été accepté par les PTT, fut établi avant le départ des ministres communistes du gouvernement en mai 1947. La CFTC faisait également des propositions, assez proches de celles de la CGT.

La Direction de la Fonction publique avait, elle aussi, préparé un plan intitulé "Inventaire des emplois de l'Etat", et insistait sur l'écrasement pernicieux de la hiérarchie. Ainsi, l'éventail allait de 100 à 968 en 1920, 100 à 734 en 1928 et 100 à 592 en 1947¹⁹. Quant à la Direction du Budget, elle jugeait toutes les propositions trop coûteuses et le principe des 120% inepte : il fallait une parité à la base absolue entre public et privé. A la fin du mois d'août 1947, un plan de reclassement limité fut présenté par le ministre MRP de la Fonction publique, Pierre-Henry Teitgen. Les protestations furent quasi unanimes et, de septembre à octobre, les discussions se poursuivirent dans l'atmosphère très tendue qui précéda la scission syndicale. L'UGFF était à nouveau en discussion secrète avec P.H. Teitgen, à l'insu de la Fédération postale. De son côté, le Cartel des Services publics, toujours animé par le leader de la tendance FO, Pierre Neumeyer, intervenait auprès du Président du Conseil Ramadier. Finalement, après de nombreuses réunions bilatérales, le gouvernement communiqua, début décembre, un plan de reclassement restreint et décida d'inscrire au budget de 1948 110 milliards de crédits supplémentaires pour les fonctionnaires. Car, en plus du reclassement qui serait étalé dans le temps, l'UGFF demandait, à nouveau, une revalorisation des traitements et poussait à la grève. Seule la FEN alla jusqu'au bout, pour préserver son unité, en décembre 1947. Des ajustements ayant encore été opérés, le reclassement fut arrêté par les décrets des 13 janvier et 10 juillet 1948. Les grades et emplois jugés similaires recevaient le même indice net, en fonction du classement hiérarchique. La grille indiciaire s'échelonnait de 100 à 800, le traitement de base étant fixé par référence à celui de la métallurgie parisienne, qui commandait ainsi les variations de l'ensemble. Selon le statut, au traitement indiciaire s'ajoutaient le supplément pour charge de famille et l'indemnité de résidence. Des primes de rendement étaient également prévues, mais on abandonnait le principe des 120% du minimum vital, qui ne fut jamais appliqué aux fonctionnaires.

¹⁹. Archives de la Direction de la Fonction publique. A.N. F 72bis 687, 688 et 689.

Alors que, sur le statut, les syndicats avaient eu largement l'initiative, la mise au point de la grille révéla leur incapacité à arbitrer entre les revendications catégorielles exaspérées, il est vrai, par les luttes de tendances entre la nouvelle CGT et Force Ouvrière qui allait faire scission. La jeune Direction de la Fonction publique réussit alors à asseoir sa compétence, face à une Direction du Budget toujours omniprésente. Cependant, les difficultés avaient été telles pour tous les protagonistes qu'ils hésitèrent pendant plus de quarante ans avant d'oser retoucher à l'ensemble de la grille indiciaire.

LES GARANTIES D'EMPLOI DES AGENTS COMMUNAUX

(Extraits d'un chapitre de *Ville Employeur et Personnel communal, élus et syndicalistes face à la question de l'emploi depuis 1919*. Plan Urbain, mars 2000, p. 45-70)

1. Des origines aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale

Jusqu'à la Libération, les personnels communaux, comme les agents de l'Etat, n'avaient pas le droit syndical, même s'ils obtinrent une reconnaissance de fait. Comme tous les agents des services publics, ils avaient encore moins le droit de grève, qu'ils s'octroyèrent parfois. En effet, les grèves professionnelles étaient sévèrement réprimées et elles furent relativement rares.

Entre les deux guerres, les agents municipaux relevaient de trois catégories principales : les employés administratifs, parfois qualifiés de fonctionnaires municipaux (secrétaires, commis, rédacteurs...), les agents techniques (ingénieurs, conducteurs, cantonniers, fossoyeurs...), les ouvriers titulaires des régies municipales. Les auxiliaires existaient dans toutes ces catégories et étaient, en principe, régis par le droit commun, d'où les pressions constantes de ces personnels pour être titularisés. Toutefois, ils restaient, semble-t-il, des agents publics sans droit de grève, mais le point était controversé. En 1935, la municipalité de Marseille titularisa en bloc 400 auxiliaires au moment des élections : la décision fut annulée. Les autres régies ayant un caractère industriel et commercial, gaz, électricité, tramways, abattoirs ..., avaient un personnel d'exécution de droit commun.

La situation des personnels municipaux était intermédiaire entre celle des agents des services publics, concédés ou autres, qui commençaient à être protégés, au début du siècle, par des clauses obligatoires des cahiers des charges, et celle des agents de l'Etat, qui fut toujours considérée comme un modèle de garanties, en avance sur les personnels locaux. Les agents de la ville de Paris, régis par des arrêtés préfectoraux et non par la législation sur les personnels communaux, étaient les plus proches des fonctionnaires de l'Etat et leur situation était particulièrement enviée par tous les autres. Certains conseils municipaux de grandes villes avaient également voté des garanties sérieuses pour leur personnel. La comparaison avec la situation des plus favorisés a toujours été le moteur des revendications.

Il y avait donc quatre catégories de municipalités, dont les employés n'avaient pas le même niveau de garanties et n'avaient pas les mêmes intérêts à défendre : ceux de la Ville de Paris, ceux des communes de la Seine rejoints par la Seine-et-Oise qui bénéficiaient d'un statut unique, ceux des communes de plus de 5.000 habitants qui avaient un statut-type ou des statuts particuliers, et ceux des communes de moins de 5.000 habitants qui

n'eurent à peu près aucune garantie obligatoire jusqu'en 1938. Quoi qu'il en soit, les grandes étapes de l'évolution des garanties statutaires des communaux furent parallèles à celles des autres personnels du secteur public, avec un décalage dû aux réticences des élus locaux, encore mieux à même de faire valoir leurs désirs auprès du Parlement que les autres patrons, qu'il s'agisse des compagnies privées ou des hauts fonctionnaires.

Les garanties d'emploi

La loi du 5 avril 1884 donnait au maire le pouvoir de nommer à tous les emplois communaux, ainsi que de suspendre et de révoquer leurs titulaires.

Dès sa constitution, la CGT s'était intéressée de près aux services municipaux et, en 1896, avait demandé la suppression des adjudications ainsi que la mise en régie des travaux communaux. En 1898, elle définissait les clauses à insérer dans les cahiers des charges, fixant les conditions de travail et de salaires, de manière paritaire entre patrons et syndicats. Cela concernait donc essentiellement les ouvriers des entreprises de travaux, qui n'appartenaient pas au personnel communal, mais avaient l'ambition d'y être, au moins, assimilés.

Certaines municipalités de grandes villes avaient accordé très tôt des garanties à leurs personnels titulaires, notamment des concours de recrutement et une échelle de sanctions disciplinaires, ainsi à Bordeaux en 1876, Cherbourg en 1883, puis au début du siècle, à Nevers, Mâcon, Dijon, Lyon... En 1905, tous les agents communaux, comme les fonctionnaires de l'Etat, obtinrent le droit à la communication de leur dossier en cas de sanction disciplinaire. En 1906, des indemnités furent prévues pour perte d'emploi et, en 1910, les retraites ouvrières et paysannes furent accordées aux agents communaux, mais il existait aussi des caisses particulières à certaines municipalités.

Les socialistes, qui s'intéressaient à la gestion des communes depuis les années quatre-vingt, étaient de plus en plus impliqués dans la gestion municipale de la région parisienne. Pour les élections de 1908 et 1912, ils s'engagèrent, une nouvelle fois, à contrôler le budget municipal, à supprimer les octrois, à mettre en régie les principaux services de la ville de Paris, ainsi qu'à donner un statut aux travailleurs communaux et en régie¹.

Plusieurs tentatives du Gouvernement pour élaborer un statut général avortèrent, de 1902 à la guerre, face à la défense intransigeante des libertés locales par les élus et tout spécialement par le Sénat. En 1907 et 1909, le gouvernement envisagea d'établir un statut

¹ Brunet Jean-Paul). *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge. 1890-1939*, Cujas, 1981, p. 15-16.

Dogliani (Patrizia) in : *La Banlieue Oasis* (sous la dr de Katherine Burlen), Presses Universitaires de Vincennes, 1987, p. 43.

pour les fonctionnaires de l'Etat, qui pourrait être étendu aux fonctionnaires communaux, sans résultat. Enfin, en 1914, un projet de loi Renoult, ministre de l'Intérieur radical-socialiste, demandait aux communes d'élaborer un règlement pour le recrutement, l'avancement et la discipline des personnels titulaires. L'idée fut reprise en 1919, à la suite d'une grève des agents communaux de la Seine, en septembre. A la demande du préfet, les conseils municipaux durent accepter de voter un statut-type dont les principes avaient été présentés par le syndicat des employés et ouvriers de la Seine ². Des concours devaient être organisés pour les personnels non-manuels. Le jury, présidé par le maire, devait comprendre trois employés titulaires de grade égal à celui du concours, désignés en assemblée générale. L'avancement se faisait pour partie à l'ancienneté et sur concours. Des conseils de discipline devaient siéger et la révocation était décidée par le préfet. Des congés de maladie et une retraite étaient prévus, ainsi que 21 jours de congés payés. La journée de travail était de huit heures, avec repos hebdomadaire. Le droit syndical était reconnu à tous les agents, les heures de délégation étaient payées et les permanents pouvaient obtenir un congé sans solde.

Par ailleurs, la loi du 23 octobre 1919, dont les dispositions furent limitées par le Sénat, ne concernait que les communes de plus de 5.000 habitants, soit moins d'un millier sur 38.000. Par une circulaire du 6 novembre 1919, le ministre de l'Intérieur Pams ordonna aux préfets, comme précédemment pour la Seine, d'inviter les municipalités à délibérer des règlements des personnels. Si les conseils municipaux ne votaient pas un statut, ils devaient appliquer le règlement-type annexé au décret du 10 mars 1920. D'après ce texte, le maire continuait à organiser et présider les concours et le conseil municipal choisissait les représentants des personnels dans le jury. L'avancement se faisait selon un tableau municipal, les conseils de discipline ne donnaient qu'un avis et n'étaient pas obligatoirement paritaires. Toutes les grandes villes élaborèrent donc des règlements, dont certains étaient, sur un point ou un autre, plus avantageux que le statut-type. Les différences les plus importantes subsistaient pour les obligations de service et les traitements ³. A la même époque, la Chambre des Députés avait voté le droit syndical pour les fonctionnaires, qui fut refusé par le Sénat, et le statu quo demeura sur ce point. Puis, en 1920, le Gouvernement proposa à nouveau un statut réglementant les droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat, mais sans succès.

Après une période de flottement avant la Première Guerre mondiale, la Fédération des Fonctionnaires se sentit assez puissante pour demander, comme les salariés du privé, à négocier des conventions collectives avec l'Etat-Patron, au niveau de chaque service ou

² Bellanger (Emmanuel). *Le personnel communal à Aubervilliers de 1884 à 1954*. Mémoire Paris I, 1994, p. 127 et suiv.

³ Lecomte (Catherine). "Le personnel communal du Premier Empire à la Seconde Guerre mondiale" dans : *Fonction publique et décentralisation*, PU Lille, 1987, p. 27-39.

administration. Elle ne souhaitait pas obtenir un statut législatif qui figerait les obligations des fonctionnaires et entérinerait l'interdiction du droit syndical et du droit de grève. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'idée et le mot de statut-type furent surtout employés dans les syndicats des services publics des compagnies de gaz et d'électricité ou des chemins de fer et chez les agents municipaux.

A partir de 1920, des commissions paritaires du personnel furent peu à peu mises en place au niveau départemental, mais elles n'étaient pas obligatoires. En 1923 et 1925, la Fédération des Services publics CGT élaborait une charte de la fonction communale, préfigurant un statut pour l'ensemble des personnels. Mais, face aux syndicats qui réclamaient des garanties, les élus, tout particulièrement dans les communes rurales, étaient plus que réticents. Finalement, la loi du 12 mars 1930 obligea toutes les communes à préciser les règles de recrutement, d'avancement et de discipline pour les personnels titulaires d'un emploi permanent, mais les maires ruraux et le Conseil d'Etat réussirent à retarder la publication d'un statut-type. Il fallut attendre 1936 pour qu'une Commission Paritaire Nationale, où siégeaient la CGT et l'Association des maires de France, propose un projet de règlement-type.

La Fédération générale des Services publics réclamait non seulement la publication du statut-type, prévu dans la loi de 1930 et que le Conseil d'Etat n'avait toujours pas élaboré, mais également une révision des textes de manière à y inclure les avantages sociaux obtenus en 1936 dans le secteur privé. Les personnels municipaux, notamment dans les petites communes, demandaient que les congés soient inscrits dans le statut type, de même que les retraites, le droit aux allocations familiales et à un salaire minimum, fixé par les commissions paritaires départementales. A vrai dire, les villes importantes avaient depuis longtemps obtenu ces garanties et il était donc difficile pour la Fédération générale de donner un mot d'ordre de grève suivi par tous. La grève fut cependant décidée pour le 4 novembre 1937, mais reportée au dernier moment avec l'accord de la Confédération, dans la mesure où le gouvernement s'engageait à tenir compte des revendications dans le statut-type. Le mécontentement des syndicats de province fut vif lorsque le texte élaboré par le Conseil d'Etat fut publié le 12 janvier 1938. Une fois encore, les dirigeants de la Fédération poussaient trop loin, pensaient-ils, la collaboration avec les élus et ministres du Front Populaire, qui n'avaient pas honoré leurs promesses.

Dans la Seine, avait été créé un syndicat intercommunal pour l'application du statut unique, par une loi du 11 avril 1937, qui avait été préparée par Henri Sellier⁴ et Lucien Jayat⁵. Toujours en 1937, le législateur interdisait que les agents communaux occupant un emploi permanent aient des rémunérations supérieures à celles des agents de l'Etat. Tous

⁴ Boulonnois (Louis). *L'oeuvre municipale de M. Henri Sellier à Suresnes*, Berger-Levrault, 1938, p. 98.

⁵ Jayat (Lucien), op. cit., p. 269.

les agents des services publics de la Seine se mirent en grève à la fin de décembre 1937 pour obtenir une allocation identique à celle des fonctionnaires de l'Etat. La Fédération des Services publics CGT se préoccupait également de la formation du personnel. Ici encore, Henri Sellier avait fait œuvre de précurseur dans le département de la Seine, en créant une Ecole d'Administration municipale dans le cadre de l'Institut d'Urbanisme de Paris. Des écoles d'administration municipale virent également le jour en province, mais la qualité du personnel laissa longtemps à désirer.

En juin 1939, la Fédération des Services publics organisa avec les Fédérations de l'Eclairage et des Travaux publics des Etats généraux des Services publics, présidés par Léon Jouhaux, avec la participation de nombreux élus dont Henri Sellier. Ils réclamaient l'abrogation des décrets-lois, le maintien des avantages acquis, ainsi que l'amnistie pour les agents sanctionnés après la grève générale du 30 novembre 1938.

Le nombre des agents municipaux se développa tout particulièrement dans les grandes communes, dont celles de la région parisienne. A partir du cas de Saint-Denis, Jean-Paul Brunet a bien décrit l'inflation des personnels dans les municipalités communistes où se multipliaient les régies directes, malgré un certain contrôle préfectoral. Les rémunérations et avantages y étaient plus élevés qu'ailleurs et surtout les effectifs étaient souvent affectés à des tâches extra-municipales. Les employés de mairie au sens strict étaient 73 en 1930, auxquels il fallait ajouter 37 employés d'octroi, 59 concierges et agents de service des écoles, 11 préposés à la soupe populaire, 32 au service du chômage, 82 ouvriers d'entretien des bâtiments, sans compter les ouvriers des garages municipaux en régie directe et un nombre incalculable de balayeurs. Une bonne partie d'entre eux étaient non-titulaires, à l'entière discrétion de la municipalité et du Parti. Bien plus, certains titulaires furent victimes de pratiques non statutaires et des sommes importantes soutirées aux fournisseurs pour des financements politiques. Finalement, le maire communiste fut révoqué. Doriot, qui prit la suite, améliora encore le système : le quart du budget communal était absorbé par les rémunérations de 591 agents. Il fut, à son tour, révoqué en 1937. Une bonne part des dépenses des communes était couverte par les emprunts, tout particulièrement pour l'exécution des grands travaux, où Suresnes venait en tête. Heureusement, l'effondrement de la monnaie pendant la guerre permit d'apurer les comptes⁶.

Il serait intéressant de voir les proportions respectives des emplois créés selon la couleur des municipalités. On peut supposer que les municipalités communistes recrutaient surtout des ouvriers et agents d'exécution, mais ce serait à vérifier.

⁶ Brunet (Jean-Paul), op. cit., passim.

Comme pour les fonctionnaires de l'Etat, la période de Vichy vit la publication du premier statut des agents municipaux, par la loi du 19 septembre 1943, mais il ne concernait que les communes de plus de 10.000 habitants. Il distinguait les employés exerçant des fonctions comparables à celles du secteur privé, qui seraient soumis au droit privé, et les fonctionnaires participant à la puissance publique, dont le statut était calqué sur celui des fonctionnaires de l'Etat publié en 1941. Selon les canons de l'époque, les juifs, les francs-maçons et les femmes devaient être écartés des emplois publics. En fait, les autres dispositions du statut n'entrèrent pas en vigueur. Ces textes furent abrogés en 1945 et l'on revint à la situation de l'avant-guerre.

En 1945, fut créé auprès du ministre de l'Intérieur un Conseil national des Services publics, où la Fédération des Services publics et de Santé CGT présenta, l'année suivante, un projet de statut qui prévoyait des commissions paritaires, des comités techniques et une Commission paritaire nationale consultative. De son côté, la CFTC demandait un statut commun avec les fonctionnaires de l'Etat. Mais le statut général des fonctionnaires élaboré en 1946 ne concerna que les agents de l'Etat, car les élus locaux, y compris les communistes, ne souhaitaient pas voir leur liberté de gestion des personnels trop restreinte.

2. Depuis la scission de 1948 et le statut de 1952

Cette période présente des caractéristiques très différentes de la précédente. D'une part, les organisations syndicales furent plus divisées que jamais, avec trois pôles principaux : CGT, FO et CFTC puis CFDT. En revanche, la situation des personnels fut de plus en plus homogénéisée avec le statut de 1952 s'appliquant à l'ensemble des agents des communes et de leurs établissements publics, à l'exception des employés de la ville de Paris. Ce texte sera intégré dans le code des communes, mais on restait encore dans un système d'emplois et non de carrière. Une lente maturation suivra jusqu'à un rapprochement de plus en plus étroit avec les fonctionnaires de l'Etat et la création d'une véritable fonction publique territoriale de carrière, englobant les agents des communes, des départements et des régions. Le particularisme des communes de la Seine, qui avaient joué un rôle précurseur, disparut au profit d'une gestion de plus en plus centralisée, au niveau du ministère de l'Intérieur comme dans les états-majors syndicaux. Le point ultime de cette logique fut atteint en 1984, mais le balancier revint rapidement dans l'autre sens avec les lois de 1987 et 1994 votées par la droite revenue au pouvoir. En tout état de cause, le phénomène des non-titulaires demeura comme un volant régulateur du système.

Les organisations syndicales au niveau central ont fortement contribué au mouvement de fonctionnarisation. Il faudrait cependant pouvoir évaluer leur rôle au niveau des grandes agglomérations, leur influence étant trop faible ailleurs pour être significative.

La concurrence des associations professionnelles des secrétaires généraux et ingénieurs, ainsi que leur poids auprès des élus dans l'élaboration des réformes, devrait également être prise en compte.

Parallèlement à ces mouvements de centralisation et d'homogénéisation, on vit un doublement des effectifs dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Il ne semble pas que le volume des emplois ait été lié à la couleur politique des élus ⁷.

Les étapes d'une fonctionnarisation enrayée

Alors que les fonctionnaires de l'Etat avaient obtenu un statut général très protecteur en 1946, les agents communaux étaient toujours régis par les textes de la Troisième République, statut unique de 1919 et 1937 pour les municipalités de la Seine, statut-type de 1920 pour les villes de plus de 5.000 habitants et statut-type de 1938 pour les autres communes. La tutelle de l'Etat était de plus en plus étroite sur la gestion des grandes villes : en 1947, les concours de recrutement dans les villes de plus de 50.000 habitants devaient être ouverts par arrêté du ministre de l'Intérieur, les rémunérations et classifications étant liées à celles des fonctionnaires de l'Etat. Pour les syndicats, cet alignement vers le haut était bénéfique et permettait de lutter contre l'arbitraire des municipalités.

A la création du Conseil national des Services publics en 1945, la Fédération générale des Services publics CGT chargea Charles Bossis de préparer un projet de statut reprenant les propositions de 1937, complétées par certaines dispositions de 1943. Mais lors de leur passage au gouvernement, les Communistes, avec Georges Marrane au secrétariat général de l'Association des Maires de France, refusèrent un statut commun avec les fonctionnaires de l'Etat. Au contraire, la Fédération CFTC des Personnels communaux réclamait un statut unique, un salaire minimum garanti et l'affiliation de tous les agents des collectivités locales à la Caisse nationale de Retraite créée en 1945. Après des divergences entre les communistes de la Fédération CGT et la tendance FO, un projet commun avec l'Association des Maires de France fut remis au Conseil national des Services publics en mai 1947, puis déposé à l'Assemblée nationale après avis du Conseil d'Etat. Mais le gouvernement, qui souhaitait étendre sa tutelle, s'opposait aux maires et au Parlement peu pressés d'aboutir. Après leur retour dans l'opposition, les Communistes changèrent d'attitude et finirent par déposer une proposition de loi, en juin 1948, proche du projet CGT de 1947 ⁸. Si l'on en croit la CFTC, les dirigeants FO, d'abord favorables à un projet de

⁷ Lorrain (Dominique). *Les mairies urbaines et leurs personnels*. DGCL, 1989, 210 p.

⁸ Compte-rendu des congrès fédéraux CGT de 1946 et CGT-FO de 1949.

statut-type, ne se rallièrent à un statut uniforme et obligatoire qu'à la fin de 1948 ⁹. Cependant, les discussions avec les gouvernements continuèrent, sans succès.

En 1952, sous un gouvernement Pinay, fut enfin voté un statut général pour les personnels communaux titulaires. La loi fut ensuite adaptée aux sapeurs-pompiers en 1953 et aux agents des offices d'HLM en 1954. Ce statut était à la fois la codification de la jurisprudence existante et un rapprochement avec la fonction publique de l'Etat. Certains élus crièrent à la centralisation et à l'étatisation, au mépris de l'autonomie locale. En fait, il fallut attendre 1957 pour que le statut entre réellement en application, sous un gouvernement Guy Mollet ¹⁰. On restait toujours dans un système d'emplois, qui pouvaient être supprimés. Les agents étaient titularisés dans un emploi, et non dans un grade comme les fonctionnaires de l'Etat. Ils pouvaient donc être licenciés pour suppression d'emploi, avec indemnisation. Le Conseil municipal dressait un tableau des emplois statutaires de la commune en se référant à un tableau-type, selon l'importance de la circonscription et fixé par arrêté ministériel. En 1983, il comportait plus de 130 postes et des emplois spécifiques pouvaient être créés dans certaines conditions. Les échelles de traitements étaient également soumises à la tutelle préfectorale. Un système d'avancement fut peu à peu instauré, mais il demeurait limité ¹¹.

Un Comité paritaire national devenu, en 1957, Commission nationale paritaire du personnel communal participait à l'établissement des règles générales du fonctionnement des services. Cette Commission était intégrée dans le Conseil national des Services publics, créé en 1945 comme organe consultatif auprès du ministre de l'Intérieur. Les représentants du personnel à la Commission nationale paritaire étaient pour partie élus et pour partie désignés par les syndicats. D'où, à partir de 1959, l'organisation d'élections, qui nous permettent de mesurer l'influence des différentes organisations. Un Conseil administratif supérieur jouait un rôle équivalent pour la ville de Paris. Le statut généralisait également les commissions administratives communales ou intercommunales, mais il n'existait pas de comités techniques paritaires comme dans la fonction publique de l'Etat.

L'accroissement des garanties réglementaires alla de pair avec celui de la tutelle du ministère de l'Intérieur dans les années soixante et soixante-dix. Furent ainsi réglementées, les modalités des élections aux commissions paritaires, la liste des diplômés et des programmes pour les concours, les échelles de traitements pour lesquelles l'avis du ministre des Finances était requis... Des syndicats de communes devinrent obligatoires, puis furent prévues des communes urbaines en 1966 et des agglomérations nouvelles en 1970. Les

⁹ Estavil (Lucien). *Fédération nationale des Syndicats de Personnels communaux CFDT (1937-1974)*, 64 p., multigr.

¹⁰ Bourjol (Maurice). "L'état du fonctionnaire local" in : *La Fonction publique locale*, Cahier de l'IFSA n° 19, Cujas, 1979, p. 40-143.

¹¹ Marillia (Georges-Daniel). *Les agents territoriaux*, Berger-Levrault, 1995, 303 p.

maires des grandes villes prirent, de leur côté, de plus en plus d'importance dans le système politico-administratif de l'hexagone. Parallèlement, les organisations syndicales s'implantaient de mieux en mieux dans les grandes villes et militaient pour la constitution d'une véritable fonction publique de carrière. Elles étaient surtout représentatives des employés moyens et d'exécution.

Le niveau des diplômes des agents restait très bas et, dans les villes de plus de 30.000 habitants, en 1974, seulement 4,7% des salariés communaux avaient un niveau égal ou supérieur au baccalauréat¹². Aussi la formation des agents fut-elle de plus en plus contrôlée avec la création, en 1972, du Centre de Formation du personnel communal. Dans les fonctions d'encadrement, des organisations corporatives, comme le Syndicat des secrétaires généraux des villes et l'Association des ingénieurs des villes de France jouèrent un rôle prépondérant pour le développement d'une formation de qualité. Certaines organisations syndicales, au contraire, étaient réservées sur l'élévation du niveau des diplômes requis, qui pouvait être une entrave à la promotion sociale et à la faculté pour chacun de monter d'un emploi subalterne au sommet de la hiérarchie, comme jadis¹³.

Comme le montrait clairement Dominique Lorrain en 1977, les municipalités s'adaptèrent à la nouvelle donne statutaire en la contournant. Les rémunérations étant fixées à un niveau peu élevé, on recruta des femmes. Les règlements ne concernant que les titulaires, on multiplia les agents non-titulaires et à temps incomplet. Par ailleurs, le faible niveau des rémunérations était souvent compensé par des primes, treizième mois, logement et avantages matériels divers... En effet, si les inégalités de traitements avec les fonctionnaires de l'Etat étaient, en principe, supprimées, il fallut attendre 1984 pour les rémunérations annexes. Les maires des grandes villes prirent l'habitude de recruter un personnel d'encadrement contractuel de qualité. De nombreuses sociétés d'économie mixte, associations loi de 1901, etc. permettaient également de se libérer des contraintes statutaires.

Les organisations syndicales soutinrent de plus en plus que les fonctionnaires communaux devaient, comme les fonctionnaires de l'Etat, avoir droit à une carrière, ce qui impliquait une mobilité intercommunale. On estimait aussi qu'il devait y avoir une seule fonction publique territoriale, élargie aux départements et aux régions, ce qui accroissait les chances de mobilité.

Dans le cadre de la décentralisation opérée en 1982, fut mis en chantier un nouveau statut de la fonction publique territoriale, se rapprochant au maximum de la fonction publique de l'Etat et servant, en quelque sorte, de contrepoids à l'accroissement de l'autonomie locale. Les positions syndicales n'étaient cependant pas unanimes : la CGT souhaitait,

¹² Lorrain (Dominique) in : *L'administration des grandes villes*, Cahier de l'IFSA n° 14, Cujas, 1977, p. 356-376.

¹³ *La Fonction publique locale*, Cahier de l'IFSA, 1979, op. cit., p. 203 et 211.

comme le ministre de la Fonction publique Le Pors, un statut unique pour tous, alors que FO tenait à conserver certaines particularités de la fonction publique communale et que la CFDT, comme certains socialistes, prônait une codification différenciée pour les trois fonctions publiques.

La loi du 13 juillet 1983, titre I du statut général portant droits et obligations des fonctionnaires, s'appliquait à tous les agents titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des services de Santé. Les rémunérations étaient régies par les mêmes principes indiciaires et les syndicats représentatifs des trois fonctions publiques participèrent aux négociations salariales avec le gouvernement. Dans chaque confédération, les fédérations de fonctionnaires, y compris les PTT, prirent l'habitude de se concerter à cette occasion. Il fallut attendre la loi du 26 janvier 1984 pour que soit précisé le statut propre à la fonction publique territoriale (titre III). Les principes initiaux voulaient qu'il y ait entre les fonctions publiques unité, parité et comparabilité, qui auraient permis une réelle mobilité entre elles. Mais les corps de fonctionnaires de l'Etat réussirent à s'y opposer. La gestion des personnels était assurée par un centre national et des centres régionaux et départementaux. Ces derniers étaient obligatoires pour les communes gérant moins de 200 agents de catégorie d'exécution C et D. Les communes de la région parisienne et leurs établissements publics étaient affiliés à deux centres interdépartementaux pour la Petite et la Grande Couronne. En 1987, un Centre national de la Fonction publique territoriale succéda au Centre de gestion national et à l'ancien Centre de Formation des personnels communaux, avec des compétences très larges, qui furent restreintes en 1994.

Le système de concertation comprenait des commissions administratives paritaires compétentes pour les carrières individuelles, des comités techniques pour le fonctionnement des services et un Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, où les organisations syndicales désignaient leurs représentants en fonction de leur représentativité aux élections aux CAP. Une instance d'harmonisation avec la Fonction publique de l'Etat avait été prévue, mais elle fut supprimée en 1987 et le particularisme de la fonction publique territoriale alla en s'accroissant.

En effet, après l'alternance politique de 1986, la loi du 13 juillet 1987 accrut à nouveau les prérogatives des maires, mais le système de la carrière subsista. Les corps furent supprimés et remplacés par des "cadres d'emploi" dont la gestion était décentralisée, ce qui limitait les possibilités de mobilité. Le recrutement des personnels contractuels était, par ailleurs, facilité et les attributions du Conseil supérieur étaient réduites. La fonction publique territoriale fut organisée en une cinquantaine de cadres d'emplois groupant les fonctionnaires relevant d'un même statut particulier. Ils furent, par ailleurs, classés dans des filières selon le type d'emplois : administratif, technique, médico-social, culturel, sportif, policier et divers. Ce système de filières fut très long à se mettre en place.

La nouvelle alternance de gauche apporta peu de modifications, malgré les insuffisances et rigidités analysées dans le rapport Rigaudiat, à la demande de Michel Rocard¹⁴. Il définissait quelques principes simples : les centres de gestion devaient gérer les grades et les collectivités territoriales rester seules responsables de l'affectation des agents dans un emploi. Il fallait, enfin, permettre la promotion des agents tout en assurant une indispensable mobilité.

La nouvelle majorité de 1994 partit à l'assaut d'un statut qui, pour elle, pêchait par esprit de système, était uniforme, rigide et lourd. Il réduisait l'autonomie communale, alors que les compétences des collectivités étaient renforcées. La loi de 1987 avait restauré l'autorité territoriale et simplifié les structures, mais il fallait aller plus loin. Le processus de recrutement était trop long, comme l'avait noté le rapport Rigaudiat, avec les frustrations des "reçus-collés" qui ne parvenaient pas à trouver un emploi. La prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi par les centres de gestion et le fonctionnement du Centre national de la Fonction publique territoriale devenaient beaucoup trop lourds. La loi Hoeffel de 1994 accentua donc les tendances de 1987. Les procédures de recrutement étaient assouplies, notamment pour la catégorie C, les concours des catégories A et B, précédemment confiés au CNFPT, pouvaient être décentralisés, mais le Centre continuait à gérer les cadres A privés d'emploi. La libre administration des communes était renforcée et elles conservaient la possibilité de créer des emplois, de nommer les agents, de décider de leur avancement et des peines disciplinaires, ainsi que de recruter directement les secrétaires généraux et directeurs des services techniques dans les communes importantes. Les centres de gestion pour les communes de 350 agents n'avaient qu'un pouvoir de proposition.

Les positions en faveur du statut unique avec la fonction publique de l'Etat ont surtout été celles de la CGT. FO était plus soucieuse des particularités traditionnelles de la fonction publique communale, qui laissait des marges de manœuvre face à certains élus. La CFDT, quant à elle, n'a jamais eu la religion du tout statutaire et aurait préféré des relations de type plus contractuel, aux niveaux décentralisés. Cependant, toutes les organisations ont apprécié les garanties apportées en 1984 et se sont ensuite élevées contre les retours en arrière opérés en 1987 et 1994. Elles se battent, chacune avec sa spécificité, pour la sauvegarde des emplois publics et le refus des privatisations de certains services locaux. De même, le développement des emplois précaires est dénoncé. FO est la plus négative sur l'individualisation des carrières, y compris sur la formation continue. Tous les syndicats s'opposent, en tout cas, à un retour au système de l'emploi. Leur faiblesse au plan local les pousse, en outre, à rejeter tout ce qui va à l'encontre de la centralisation des règles, avec cependant des nuances du côté de la CFDT.

¹⁴ Rigaudiat Jacques). *Pour une modernisation de la Fonction publique territoriale*, octobre 1992, 62 p.

Malgré cette réglementation instable et touffue, il semble que les fonctionnaires territoriaux trouvent ces évolutions bénéfiques puisque si, en 1992, ils étaient 43% à juger le statut positif, ils étaient 85% en 1996, dont 97% parmi les sympathisants CFDT et 73% chez les sympathisants de la CGT. Toutefois, les fonctionnaires proches de FO et de la CGT étaient plus favorables au système de retraite que ceux de la CFDT. Au total, 46% n'étaient pas satisfaits de leur salaire, mais 77% estimaient que la fonction publique territoriale était bien gérée ¹⁵.

¹⁵ Sondage CSA pour *La Gazette des Communes*, 11 mars 1996, p. 111.

L'ELABORATION DU STATUT DU PERSONNEL D'EDF-GDF

(publié dans *La nationalisation de l'Electricité en France*, PUF, 1996.)

Le lecteur du statut du personnel des industries électriques et gazières de 1946 est toujours surpris par l'accumulation d'avantages divers et multiples, congés spéciaux, etc... Il est bien plus étonné encore lorsqu'il retrouve la plupart de ces avantages dans les règlements concernant les ouvriers et employés de la compagnie CPDE après leur assimilation aux agents municipaux parisiens en 1907, assimilation déjà obtenue par les employés du gaz ¹. En effet, la structure des textes de 1910, 1937 et 1946 reste sensiblement la même, les différentes étapes ayant essentiellement consisté à unifier toutes les garanties pour tout le personnel.

Sur l'élaboration du statut de 1946, nous n'avons guère jusqu'ici que les faits rapportés par Marcel Paul ² et les documents d'archives sont rares. En effet, l'année 1946 semble avoir été rayée de l'histoire au ministère de la Production industrielle. Des archives existent jusqu'en 1945 et à partir de 1947, mais il n'y a rigoureusement rien concernant le gaz et l'électricité pour 1946. Le ministère des Finances n'est qu'un peu plus riche et, pour la Direction du Budget, seul le minutier a pu être conservé. Par chance, les archives du Secrétariat général du Gouvernement possèdent une chemise sur le statut du personnel d'EDF dans le dossier consacré aux traitements des fonctionnaires. Enfin, les comptes-rendus du Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz se trouvent aux archives d'EDF et des documents intéressants existent aux archives de la CFDT. Nous essaierons donc de reconstruire ce puzzle à partir de pièces incomplètes.

¹ *Statuts et conventions*, CPDE, 1910, 374 p.

² Gaudy (René). *Et la lumière fut nationalisée*, Editions sociales, 1978, 282 p.

1 - La genèse des textes

La genèse du statut des personnels a été maintes fois décrite ³. Depuis l'origine, ces textes furent fondés sur la logique des droits acquis, directement liés à l'indispensable continuité du service public. En fait, depuis 1888, le rôle stratégique des professionnels du gaz et de l'électricité leur permit d'obtenir des avantages hors du droit commun.

En effet, l'histoire du statut commence avec les cahiers des charges de 1888 votés par le Conseil municipal de Paris, qui faisaient aux agents des compagnies d'électricité des conditions de travail tellement "exorbitantes" qu'elles furent annulées par le Conseil d'Etat. Les premières grèves des électriciens de 1905 avaient pour but d'obtenir l'application de ces clauses, refusées par les patrons. De leur côté, les employés et ouvriers du gaz, de tendance réformiste, réclamaient la transformation de leur compagnie parisienne en régie directe et leur assimilation au personnel municipal. Seule une régie intéressée fut obtenue, mais l'assimilation fut définitivement adoptée, en décembre 1906, par le Conseil municipal, où le responsable des ouvriers gaziers réformiste Lajarrige avait été élu en 1902. Dès juillet 1906, le Conseil municipal avait également retenu le principe de l'assimilation pour les ouvriers et employés électriciens. Leur défense était prise en charge par Arthur Rozier, qui était à la fois conseiller municipal, député socialiste et secrétaire général de la Fédération des Employés CGT. Les employés du gaz, menés par leur secrétaire Claverie, constituaient un des syndicats les plus forts de cette fédération réformiste ⁴. Les discussions concernant les retraites furent particulièrement laborieuses car les agents du gaz, qui avaient cotisé depuis 1888, avaient été facilement assimilés, alors que ceux de l'électricité revendiquaient la rétroactivité des pensions, puisqu'ils n'avaient pas fait de versement. C'est dans ce contexte qu'éclata la grève des ouvriers et employés électriciens, le 8 mars 1907 à Paris.

Ainsi, nous voyons se constituer le système très particulier du syndicalisme à la française, dont les deux composantes, réformiste et révolutionnaire, malgré leurs luttes incessantes, agissent de concert, chacune dans son registre. Les réformistes pratiquent l'action indirecte, font du "lobbying" auprès des élus municipaux et parlementaires, comme Lajarrige, Claverie et Rozier. Les révolutionnaires minoritaires mais tenant des points stratégiques, alors animés par le "roi Pataud" secrétaire des ouvriers électriciens, faisaient monter la pression en plongeant les parisiens dans le noir. Mais les deux tendances savaient collaborer pour la même cause. Témoin cette lettre de Pataud à Rozier le 18 mars 1907, jour

³ Gaudy (René). *Les porteurs d'énergie*, Messidor, 1982, 252 p.

D'Avigneau (Roger Marie). *L'ouvrier électricien à Paris à la Belle Epoque*, Mém. Paris Sorbonne, 1986, 344 p.

Prugnaud (Louis). "Le statut des électriciens antérieur à 1946", *Bulletin de l'Association pour l'Histoire de l'Electricité en France*, juin 1988, p. 43-59.

Dreyfus (Michel). "Mouvements sociaux et politique sociale" in: *Histoire générale de l'électricité en France II 1919-1946*, sous la direction de Maurice Levy-Leboyer, 1994, p. 270-351.

⁴ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des cols blancs*, L'Harmattan, 1996, 236 p.

de la discussion sur le personnel au conseil municipal: « *Mon cher Rozier, ... Persuadés que le conseil municipal tiendra vis à vis du personnel l'engagement qu'il a pris en juillet dernier en votant la motion, nous n'avons pas cru devoir, jusqu'à présent, envisager la possibilité d'un nouveau conflit ... Bien à toi.* »⁵.

Le conseil municipal vota donc l'article 14 de la future convention qui sera signée le 5 septembre 1907 avec les compagnies d'électricité. Le maintien des emplois et des salaires, ainsi que l'assimilation aux conditions de travail des agents municipaux de catégorie identique y figuraient, de même que la reconnaissance des syndicats, dont les délégués permanents pouvaient être mis en congé sans solde puis réintégrés. La délivrance d'un contrat de louage et le régime des retraites étaient également prévus. Ces dispositions étaient comparables à celles de la convention du 29 juillet 1907 signée avec la Société du Gaz.

Durant toutes ces discussions, il ne fut jamais question de statut, mais de contrat collectif, qu'on nommera plus tard convention collective. A la même époque, les projets de statut des fonctionnaires étaient loin de faire l'unanimité et les organisations syndicales finirent même par en rejeter le principe. En revanche, les cheminots des réseaux de l'Ouest et de l'Etat nationalisés obtinrent un statut en 1912⁶. Concernant les électriciens, deux notions revinrent régulièrement : celle de continuité du service public et celle de droits acquis. « Les situations acquises supérieures à celles résultant de l'assimilation, ainsi que les avantages attachés à la personne seront maintenus aux bénéficiaires actuels », précisait l'article 14 de la convention du 5 septembre 1907. On considérait que le personnel, soumis à certaines astreintes particulières, devait bénéficier d'avantages spéciaux et on espérait ainsi éviter des grèves jugées intolérables.

Une commission mixte, composée de conseillers municipaux, de représentants de l'administration préfectorale, des concessionnaires et des délégués du personnel, se réunit pendant plus de deux ans pour mettre au point les modalités concrètes de l'assimilation et aboutit au règlement du 24 janvier 1910. Il fallut notamment harmoniser les rémunérations des différents secteurs tout en maintenant les situations acquises. Durant les années 1908 et 1909, Pataud joua constamment avec les menaces de grève, parfois suivies d'exécution. La dernière, en octobre 1910, fut un échec cuisant.

Pour tenir compte des diversités de situation, deux règlements furent prévus, l'un pour les ouvriers et l'autre pour les employés, eux-mêmes divisés en personnel administratif, technique et de service. Dans chacune des catégories, figuraient des dispositions particulières aux cadres. Trois types de personnels étaient prévus : titulaires, stagiaires et

⁵ *Discussion du régime de l'électricité à Paris (1905-1907) II*, CPDE, 1912, p. 560-561.

⁶ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide, 1848-1948*, Presses Universitaires de Lille, 1989, 342 p. ; *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, L'Harmattan, 1993, p. 34 et suiv.

temporaires. Les horaires et rémunérations, l'avancement, les congés et les mesures disciplinaires étaient minutieusement fixés. On notera, par exemple, l'importance des congés avec salaire pour mariages et décès, avec distinction entre la belle-fille veuve et non veuve ... et des congés sans salaire, dont la première communion des enfants, qui fit sourire en 1946... Ces jours de congé furent simplement majorés par la suite. Ce règlement, qui fut celui de la Compagnie parisienne d'électricité après sa création en 1913, fut complété par un conseil de discipline en 1919, puis un conseil consultatif du Travail fut prévu en 1921 et installé en 1924, avec des délégués élus pour trois ans, qui étaient consultés sur les conditions de travail.

Ce système de garanties très précises fonctionna donc à Paris dès le début du siècle, et les organisations syndicales cherchèrent ensuite à l'étendre à toutes les compagnies de la région parisienne puis sur tout le territoire. Par ailleurs, les personnels des régies, notamment pour le gaz, étaient directement assimilés aux agents des collectivités locales. Ainsi, après avoir prôné la nationalisation du gaz et de l'électricité dès 1919, les responsables de la Fédération de l'Eclairage CGT réformiste demandèrent un "statut" en 1923. Ils finirent par obtenir le vote de la loi du 28 juillet 1928 qui obligeait à inclure dans les cahiers des charges des clauses sur le personnel, mais les statuts élaborés par les compagnies contenaient des dispositions fort diverses. La première préoccupation du législateur était de préserver la continuité du service public tout en conservant une certaine souplesse dans l'application. Cette diversité sera particulièrement critiquée par la Fédération des Services publics CGTU, fusionnée avec l'Eclairage par Marcel Paul et qui, à partir de 1933, réclama un statut unique pour la région parisienne, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat de 1928. L'avantage du statut unique était évidemment de permettre aux organisations syndicales une défense globale et maximale des droits acquis et l'obtention plus facile de nouvelles garanties. Le rapport de force fondé sur la puissance du nombre fonctionnait d'autant mieux que la situation des intéressés était homogène, d'où les réticences des entreprises et des pouvoirs publics.

Après les accords Matignon de 1936 et la loi sur les conventions collectives, une commission temporaire de coordination des statuts tripartite, comprenant des représentants de l'administration, des patrons et des organisations syndicales, fut chargée de mettre au point un modèle de statut. Dans la Fédération de l'Eclairage CGT réunifiée, réformistes et révolutionnaires animés par Charles Biot et Marcel Paul élaborèrent un projet de « statut-convention collective-type », dès le mois d'août 1936. Le modèle de statut finalement publié dans la circulaire Ramadier du 9 janvier 1937 était établi en conformité avec la loi de 1928 et tenait lieu de convention collective. Ce statut-type concernait les entreprises de forces hydrauliques et de distribution d'énergie électrique et ne contenait que des dispositions générales à annexer aux cahiers des charges, les clauses relatives aux salaires et aux

avantages particuliers devant figurer dans les conventions collectives des entreprises. Contrairement au projet de la CGT qui ne parlait que d'organisation syndicale « la plus représentative », la circulaire se référait aux « organisations syndicales légalement constituées », n'excluant donc pas la CFTC. L'année suivante, un décret du 17 juin 1937, puis un arrêté du 23 novembre, fixèrent la classification des emplois et des salaires sur tout le territoire. Enfin, un régime spécial de retraite était mis en place en 1939, les agents des entreprises de gaz et d'électricité de la Région parisienne étant assimilés au personnel de la préfecture de la Seine.

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, les garanties accordées aux personnels étaient donc déjà très avancées pour leur époque et en voie d'uniformisation. Il en était de même pour les œuvres sociales de certaines compagnies, en particulier à la CPDE ⁷. En effet, un service social y avait été créé en 1927, puis un sanatorium, une mutuelle, un restaurant, une coopérative et enfin un dispensaire en 1935. Des aides à l'habitation étaient accordées, le développement culturel et sportif favorisé et l'encouragement à la natalité développé avec diverses primes. L'éducation technique et la formation professionnelle étaient également prises en charge par la compagnie. La CGTU critiqua cette politique qui, sous prétexte de venir en aide aux ouvriers et employés, visait à s'en faire des obligés. Aussi, en 1934, en conformité avec le mot d'ordre donné par l'Internationale syndicale rouge sur l'implantation de « bases multiples » ⁸, Marcel Paul décida-t-il de développer la défense juridico-médicale des salariés, puis créa une coopérative et un dispensaire. Un régime de prévoyance fut ensuite institué par la loi du 4 décembre 1941.

Après la Libération, dès le 5 octobre 1944, un arrêté fixa les majorations d'ancienneté, soit 35% sur 20 ans, et les coefficients hiérarchiques des catégories 1 à 10 passèrent de 100 à 155. Les traitements des agents de maîtrise et des cadres firent l'objet d'un accord conclu entre syndicats ouvriers et patronaux ⁹.

2. Le décret du 22 juin 1946

L'article 47 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'Electricité et du Gaz spécifiait que des décrets pris sur le rapport des ministres du Travail et de la Production industrielle, après avis des organisations syndicales les plus représentatives, détermineraient le statut du personnel en activité ainsi que du personnel retraité et pensionné des entreprises ayant fait l'objet d'un transfert. Ce statut ne pouvait réduire les droits acquis des personnels à la date de publication de la loi.

⁷ Malégarie (Charles). *20 ans d'action sociale*, Edition des Deux Rives, 1946, 142 p.

⁸ Gaudy (René). *Les porteurs d'énergie*, Messidor, 1982, p. 80.

⁹ Deglaire (Simone) et Bordier (Edmond). *Electricité, service public*, Berger-Levrault, 1963, p. 272.

Dans les projets antérieurs à la loi de nationalisation, le statut du personnel avait déjà fait l'objet de propositions précises: « statut du personnel en activité et en inactivité avec maintien des droits acquis » dans le texte soumis à l'Assemblée consultative le 3 août 1945, puis repris par le groupe communiste le 23 novembre. De même, dans le projet gouvernemental signé par le général de Gaulle, il était répété que le statut national ne pouvait réduire les droits acquis.

Dès que la loi fut votée, Marcel Paul entreprit la rédaction du statut, sur lequel avait déjà travaillé Lucien Barthes, secrétaire de la Fédération CGT de l'Eclairage et attaché au cabinet du ministre ¹⁰. Il s'agissait, en premier lieu, de répertorier plus de 700 conventions et statuts, de manière à conserver tous les droits acquis. Il fallait ensuite les harmoniser et en moderniser le contenu. En fait, l'architecture du statut-type de 1937 servit de modèle. Mais, à la veille des élections législatives du 2 juin 1946, le texte n'était toujours pas prêt. Alors que le cabinet Gouin expédiait les affaires courantes, Georges Bidault fut chargé de constituer un nouveau gouvernement, qui ne fut formé que le 24 juin.

a. La mise au point définitive du statut, signé le 22 et publié le 25, se fit dans cette période incertaine et constitua une véritable **course contre la montre**.

Le 11 juin 1946, Marcel Paul reçut une délégation de la Fédération CFTC des Services publics et concédés, dirigée par Fernand Hennebicq, pour parler des grandes lignes du texte. La CFTC avait elle-même élaboré un projet complet en 68 articles, à partir du statut de 1937 qui n'en avait que 24. Dans une lettre du 14 juin adressée au ministre, Hennebicq précisait que les organisations syndicales devaient être associées à la gestion du « Fonds social » et à celle des comités d'établissements. Il était d'accord avec l'idée de comités mixtes à la production et de congrès du Gaz et de l'Electricité suggérée par Marcel Paul. Il ajoutait enfin qu'il souhaitait voir se réunir une commission permettant de synthétiser au plus tôt les projets en présence ¹¹. Marcel Paul lui répondit, le 26 juin, qu'il avait dû terminer son propre projet pour le présenter aux ministres intéressés le 17, « aux fins de renvoi devant le Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz ».

Marcel Paul affirma plus tard avoir aussi consulté le Conseil d'Etat, où nous n'avons pu retrouver aucune trace. Nous citons donc ses déclarations ¹²: « Ce fut, comme je l'avais prévu, un scandale au Conseil d'Etat. Deux commissions du Conseil d'Etat furent chargées de l'examen du texte. Il est plus exact de dire de l'assassinat des textes avant la décision générale de la haute Assemblée. Tout était mis en cause : surtout l'impossibilité de licencier en cas de suppression d'emploi, l'égalité des salaires et de la situation entre agents féminins et agents masculins, la grille unique des salaires, les congés de maladie, les prérogatives

¹⁰ Gaudy (René). *Et la lumière fut nationalisée*, op. cit.

¹¹ Archives de la Fédération du Gaz et de l'Electricité CFDT.

¹² Texte remis en 1981 à Jean-François Picard (Archives EDF), voir: Picard (Jean-François), Beltran (Alain) et Bungener (Martine). *Histoire(s) de l'EDF*, Dunod, 1985, p. 45 et suiv.

des commissions de personnel, l'indexation automatique et absolue des retraites et des salaires, les conditions de gestion des œuvres sociales...La formalité du Conseil d'Etat à laquelle j'étais ainsi astreint ayant été remplie, j'écrivais à son Président les quelques lignes ci-après : « J'ai pris connaissance de votre avis, je maintiens intégralement le projet que je présente »... Je signalais alors à titre définitif l'original du projet de décret avec la mention légale: « vu l'avis du Conseil d'Etat » qui n'a même pas été répétée dans la présentation du décret, tellement je voulais marquer ma détermination de ne pas céder »¹³.

En outre, le 20 juin 1946, à la demande de la présidence du gouvernement, toujours occupée par Félix Gouin, M. Paul dût convoquer le Conseil supérieur de l'Electricité pour consultation. Le texte du projet, faute de temps, ne fut pas adressé aux membres du conseil et le rapporteur, Edmond Bordier, ne semble pas lui-même en avoir eu une longue connaissance puisque son bref rapport se contentait de rappels historiques et concluait à un avis favorable, car il était nécessaire d'unifier les statuts¹⁴. Les membres du Conseil supérieur se plainquirent évidemment d'avoir à se prononcer sur un texte qu'ils n'avaient pas lu. La délibération prévue pour le 20 juin au matin fut reportée au soir, pour que ceux qui le souhaitaient puissent prendre connaissance de quelques exemplaires déposés dans une pièce à leur intention pendant l'après-midi. A vrai dire, la quinzaine de membres du conseil était largement favorable à Marcel Paul et deux des trois représentants du Parlement, Paul Ramadier et Jean-Marie Louvel, animèrent le débat, le premier ayant seul lu le texte.

Paul Ramadier posa les questions de rigueur : quelles seraient les conséquences sur le budget d'EDF, sur celui de l'Etat et sur les salaires en général? Roger Gaspard, Directeur de l'Electricité et ancien directeur du cabinet de Ramadier en 1936-38, répondit qu'il allait de soi que les tarifs d'EDF devraient être relevés de 10 à 12%. Puis, concernant les salaires, Ramadier se demandait si les avantages restaient bien les mêmes que précédemment. Emile Pasquier, directeur du cabinet de Marcel Paul, et Lucien Barthes affirmèrent que oui. Ramadier remarquait cependant que les conditions de Sécurité sociale étaient supérieures pour EDF-GDF et surtout, il se disait favorable à une caisse de retraite particulière, ce que rejetaient les défenseurs du statut. D'ailleurs, fut-il répondu, le ministre du Travail Croizat et les syndicats étaient d'accord. Jean-Marie Louvel protesta que les augmentations de salaires seraient, en fait, de 20 à 28%, en contradiction avec les déclarations du président du gouvernement. Pasquier, Barthes, Gaspard et Pierre Simon, le nouveau PDG d'EDF, réaffirmèrent que ce statut n'était que la codification de l'existant. Ramadier et Louvel finirent par accepter ces explications, à condition qu'elles figurent dans le texte de l'avis, adopté à l'unanimité: : »prenant acte... que le projet de statut soumis ne constitue qu'une codification

¹³ Dans l'interview donnée à J.F. Picard, Marcel Paul précise « J'ai annexé cet avis dans les archives mais pas dans le texte du décret » (sic).

¹⁴ Archives EDF.

de l'ensemble des statuts en vigueur, sans créer d'avantages notables ». Mais Ramadier, sans doute pas totalement dupe, constatait qu'on ne pouvait procéder à aucune vérification. Il était, d'autre part, spécifié que la question des salaires avait été réglée par des arrêtés antérieurs, notamment en date du 30 avril 1946 (JO du 3 mai).

La CFTC, elle, ne s'y trompa pas et soutint ce statut nettement plus avantageux que le sien, car il y avait eu un tour de passe-passe sur les salaires. Certes, on reprenait les termes de l'arrêté du 30 avril, mais on les appliquait au personnel de la région parisienne, qui était jusque là moins bien payé qu'en province, tout en bénéficiant d'autres avantages. Les rémunérations furent donc nettement relevées pour eux, et aussi pour les autres, grâce à un second tour de passe-passe découvert plus tard.

Le décret sur le statut fut signé le 22 juin par le président du gouvernement provisoire Félix Gouin, le ministre de la Production industrielle Marcel Paul et son camarade au ministère du Travail Ambroise Croizat. Marcel Paul raconta plus tard que la signature de Gouin avait été obtenue « un peu par surprise » in extremis « sur un coin de table, je crois à une réception au ministère de l'Intérieur ... dix minutes après ... j'étais à l'Imprimerie nationale »¹⁵. Il n'y avait, en effet, pas de temps à perdre, puisque le nouveau gouvernement fut formé le 24 juin.

b. Georges Bidault avait, entre autres, deux sortes de préoccupations : le niveau des salaires et des prix, et le statut des fonctionnaires préparé par Maurice Thorez qui, comme Marcel Paul, restait au gouvernement. Les départements financiers, dont les deux titulaires à l'Economie nationale et aux Finances venaient de changer, partirent à **l'assaut du décret du 22 juin**, publié à leur insu.

Le 25 ou 27 juin¹⁶, le directeur du Budget F. Didier Gregh, dans une note au ministre, donnait ses premières réactions : le statut comportait en matière de rémunérations, de retraites, de congés, de sécurité sociale et d'autres avantages accessoires, un ensemble de dispositions « absolument exorbitantes du droit commun ». Il insistait surtout sur l'importance « absolument anormale » des rémunérations prévues, comparées à celles des fonctionnaires. Ce décret avait déjà créé une vive émotion parmi les personnels de la SNCF et de la fonction publique, aussi le directeur du Budget demandait-il la suppression immédiate des dispositions les plus exorbitantes. Car on ne pouvait creuser « un abîme vertigineux » entre les rémunérations du secteur public en général et celles d'une entreprise nationalisée.

Une réunion se tint le 29 juin au ministère de l'Economie nationale avec le Directeur du Budget, le Directeur des Prix, le PDG d'EFF-GDF et le Directeur de l'Electricité au

¹⁵ Gaudy (René). *Et la lumière fut nationalisée*, op. cit., p. 156.

¹⁶ Les dates de la note aux archives du Secrétariat Général du Gouvernement (AN. F 60 671) et au minutier de la Direction du Budget ne correspondent pas.

ministère de la Production industrielle. Le Directeur des Prix demanda de surseoir à l'application du décret, mais le PDG Pierre Simon répondit que le statut ne faisait que reprendre les barèmes fixés par l'arrêté du 30 avril en y alignant les salaires parisiens. Le Directeur du Budget ne l'entendit pas ainsi, car on venait d'élaborer une réglementation publique à partir d'anciens salaires privés, plus élevés que ceux du public. Cela constituait, disait-il, une véritable « bombe atomique », menaçant tout le secteur public de réaction en chaîne. Pierre Simon reconnut que si les salaires des électriciens d'avant 1939 étaient alignés sur ceux de la fonction publique, ils en avaient été depuis fortement détachés. L'arrêté du 30 avril 1946 avait accordé une hausse sensible et, en quelque sorte, anticipée par rapport à ce qui serait fait dans le public. On précisa que le ministre des Finances n'avait alors donné son accord que s'il n'y avait pas de hausse des tarifs. Simon et Gaspard déclarèrent ne pas avoir eu connaissance de cette lettre dont on leur fournit la preuve. Ils argumentèrent ensuite qu'il ne pouvait y avoir de hausse de salaires sans hausse des tarifs et que, de toute manière, les représentants des usagers étaient d'accord. Les représentants des Finances ne furent évidemment pas convaincus et relevèrent l'extrême générosité des avantages accessoires qui, leur répondit-on, existaient auparavant. Le directeur du Budget Gregh rétorqua qu'il était abusif de généraliser toutes les dispositions les plus favorables. Il en était de même pour les retraites, beaucoup plus avantageuses que celles de la fonction publique. Finalement, Pierre Simon admit les raisons invoquées pour la suspension du statut. Cependant, aurait-il ajouté, il paraissait nécessaire d'agir avec tact auprès du ministre de la Production industrielle, afin que celui-ci n'ait pas l'impression de se déjuger, alors qu'il avait agi de bonne foi en appliquant les termes de la loi de nationalisation. Le Directeur du Budget se demandait alors si ce n'était pas la loi de nationalisation qui était en cause, puisque son effet était de soumettre tous les agents à un régime unique, le plus avantageux de tous ceux qui étaient pratiqués en France.

La presse des jours suivants ne faisait que reprendre les arguments des experts des Finances, notamment *L'Epoque* du 30 juin qui publiait un tableau sans doute discutable des rémunérations, dont l'augmentation était évaluée à 100%.

Mais, bien pire, une note du Budget, en date du 3 juillet 1946, précisait que les affirmations des représentants du ministre de la Production industrielle à la réunion du 29 juin étaient inexactes. En effet, le salaire de base du décret du 22 juin était certes identique à celui de l'arrêté du 30 avril, mais les coefficients applicables aux diverses échelles avaient été relevés, aboutissant à des majorations d'ancienneté de 60% en 18 ans, alors qu'elles étaient avant de 35%. La note du Budget concluait que la hausse réelle des salaires pouvait être évaluée à 41 %. On était donc loin du maintien des avantages acquis, qui avait permis d'obtenir l'avis favorable du Conseil supérieur du Gaz et de l'Electricité.

c. La CFTC, dont le projet de statut ne prévoyait que 35% d'augmentation et dont les dispositions, déjà impressionnantes, amélioreraient l'existant, fit front commun avec la CGT et Marcel Paul pour défendre les nouveaux acquis. Ses relations avec les ministres MRP allaient être mises à profit. Ainsi, dès le premier juillet, deux jours avant la note précitée du Budget, la Fédération CFTC était intervenue auprès du nouveau ministre MRP de l'Economie nationale de Menthon qui, « à notre demande » écrit Hennebicq, avait accepté de signer le 2 juillet un communiqué officiel conjointement avec les ministres de la Production industrielle et du Travail. Il y était précisé que le statut national maintenait « les salaires et traitements de la quasi totalité du personnel » et qu'il s'appliquait à la région parisienne, jusque là relativement infériorisée. Il était, d'autre part, rappelé que ce statut permettrait « dans un délai réduit, un dégagement des effectifs ».

La direction du Budget avait été battue dans un premier temps, mais la polémique continua cependant. En effet, début juillet, se tenait une conférence économique sur le niveau des salaires et des prix ¹⁷ où la CGT réclamait une hausse de 25% des rémunérations. Marcel Paul avait donc largement anticipé les résultats de la conférence. *Le Monde* du 6 juillet faisait état des réclamations en chaîne de tout le secteur public et des hausses de tarifs qui en résulteraient, à la SNCF, dans les PTT, les tabacs, etc.. Le quotidien faisait, à juste titre, remarquer qu'il était dangereux d'établir ce statut avant que soit voté celui des fonctionnaires, préparé par Maurice Thorez et qui, lui aussi, soulevait bien des oppositions. A qualifications égales, il évaluait que les traitements d'EDF étaient le double de ceux des fonctionnaires et il ajoutait que, s'ils étaient contractuels, il serait naturel que ces agents aient des avantages pour compenser les risques, mais cela n'était pas le cas... *Le Figaro* du 7 juillet allait dans le même sens.

Les réactions des fonctionnaires ne se firent d'ailleurs pas attendre, comme le montre ce télégramme envoyé le 9 juillet au ministre des Finances: « Fonctionnaires des Finances Poitiers demandent à être nationalisés urgence sur base Gaz Electricité » ¹⁸. Or les fonctionnaires des Finances venaient d'obtenir, en juin, un reclassement jugé très avantageux.

L'affaire n'était pas classée et le statut des électriciens et gaziers fut à nouveau mis en question au conseil des ministres, Georges Bidault étant parallèlement en discussion serrée avec Maurice Thorez sur le statut des fonctionnaires ¹⁹. Pierre Simon, le PDG d'EDF, appela donc la CFTC à la rescousse pour faire entendre raison au ministre MRP de l'Economie nationale ²⁰. Le lendemain 12 juillet, la CFTC était reçue par le directeur de

¹⁷ Lacroix-Riz (Annie). *La CGT de la Libération à la scission, de 1944 à 1947*, Editions sociales, 1983, 400 p.

¹⁸ Archives Nationales, F 60 671.

¹⁹ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire ». *La Revue Administrative*, numéro spécial 1995, *Les fondations d'une nouvelle fonction publique*, p. 35-40 et 63-102.

²⁰ Archives CFDT. *Fédération des Syndicats chrétiens des Services publics et concédés CFTC*, Circulaire n° 25, 22 juillet 1946.

cabinet et adressait le 13 cette lettre au ministre : « Nous nous permettons de vous faire observer que le statut national est loin de constituer l'enveloppe maximum des avantages consentis au personnel, mais au contraire, qu'il en est la synthèse moyenne, les avantages supérieurs n'étant maintenus qu'au personnel en fonction, conformément à la loi. Nous ne saurions donc admettre, en ce qui nous concerne, que soient remis en question, même partiellement, les avantages consentis au personnel par un statut pris - vous l'avez reconnu - conformément à l'article 47 de la loi de nationalisation. Nous tenons à vous mettre en garde contre les répercussions graves que ne manquerait pas d'avoir une telle mesure, notre statut national étant l'aboutissement d'années de luttes syndicales et la consécration du décret-loi du 17 juin 1938 »²¹. Hennebicq écrivait aussi à la Fédération de l'Eclairage CGT : « ainsi que nous avons convenu avec le camarade Pasquier que nous avons rencontré au préalable, nous vous adressons la lettre que nous avons envoyée ce matin à Monsieur le ministre de l'Economie nationale, en confirmation de l'audience d'hier... Nous souhaiterions vivement que, par une rencontre de nos deux fédérations, nous puissions prendre une position commune pour la défense du statut ». Le 20 juillet, la CFTC était à nouveau reçue par le sous-secrétaire d'Etat à l'Economie nationale MRP, Pierre Pflimlin. Une commission interministérielle, qui avait siégé en juin et juillet, devait remettre un rapport sur la question. Le ministère de l'Economie nationale, à sa réunion du 12 juillet, finit par reconnaître que les rémunérations des gaziers et électriciens étaient analogues à celles des personnels des houillères, de la métallurgie et des travaux publics, mais supérieures à celles de la SNCF et surtout à celles des fonctionnaires. En particulier, les majorations pour ancienneté étaient de 60% et les retraites accordées étaient supérieures à celles de la loi de 1941. Cependant, le ministre de la Production industrielle maintenait qu'il ne s'agissait que de droits acquis... Et de son côté, la Fédération CGT de l'Energie menaçait de se mettre en grève si l'on touchait au texte du statut.

On ne peut comprendre l'acharnement du ministère des Finances qu'en se référant aux discussions en cours avec les fonctionnaires, qui avaient sur le budget de l'Etat des répercussions bien plus importantes. En effet, le projet de Maurice Thorez prévoyait, notamment, un salaire de base égal à 120% du minimum vital. Toujours en juillet, les postiers se mettaient en grève et obtenaient satisfaction. Enfin, le 3 août, le gouvernement accordait un relèvement général des traitements des agents de l'Etat de 25%. Dans les dernières discussions sur le statut des fonctionnaires, dont le texte fut soumis au Conseil des ministres du 14 août, Alain Le Léap, responsable de l'UGFF-CGT, se référait d'ailleurs au statut des personnels du gaz et de l'électricité sur l'éventail des salaires. En fait, les discussions sur le statut des gaziers et électriciens s'arrêtèrent lorsqu'un compromis fut

²¹ Lettre de Fernand Hennebicq à François de Menthon, 13 juillet 1946. Archives de la Fédération du Gaz et de l'Electricité CFDT.

définitivement trouvé sur le statut des fonctionnaires, début septembre, et qu'il fut voté le 5 octobre 1946. Cependant, la clause des 120% ne fut jamais appliquée et la commission Coyne chargée d'établir un plan de reclassement dû interrompre ses travaux en octobre, sans avoir pu aboutir.

En conclusion, tout le problème du statut des personnels d'EDF-GDF était qu'il cumulait les conditions maximales du public et du privé. Ainsi, on pouvait concevoir les nombreux avantages des conditions de travail à l'ancienne CPDE comme compensant l'assimilation aux rémunérations des fonctionnaires parisiens, relativement basses. A partir du moment où, sur tout le territoire, une entreprise nationalisée, avec un personnel titulaire « à vie », cumulait rémunérations les plus élevées et facilités les plus larges, les autres agents du secteur public, et tout spécialement les fonctionnaires, ne pouvaient que réclamer l'équivalence. Dans la période d'élaboration difficile du statut des fonctionnaires, les surenchères étaient nombreuses et il est naturel que le gouvernement ait tout fait pour limiter la contagion, le ministère des Finances étant dans son rôle de gardien des équilibres. Mais finalement, la prospérité d'EDF-GDF permettra ensuite de gérer le statut des personnels sans difficulté majeure.

LES PERSONNELS DE LA SECURITE SOCIALE.

Une convention collective quasi statutaire.

(publié dans *La Revue Administrative*, janvier-février 1997)

L'originalité de notre système traditionnel de Sécurité sociale fait que les organisations syndicales se trouvent à la fois en situation patronale et salariale pour la gestion des personnels de l'institution ¹. Initialement, les problèmes généraux du personnel étaient de la compétence de la Fédération nationale des Organismes de Sécurité sociale (FNOSS), présidée par un syndicaliste, et accessoirement de l'Union nationale des Caisses d'Allocations familiales (UNCAF). En 1967, ces deux organismes ont été regroupés dans l'Union des Caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS), qui connaît des problèmes généraux du personnel pour les trois branches, Assurance maladie, Allocations familiales et Vieillesse. Le conseil d'administration de l'UCANSS a été présidé depuis sa création par le CNPF. Par ailleurs, les présidences des trois caisses nationales reviennent à des syndicalistes, Force Ouvrière ayant été à la tête de la Caisse nationale d'Assurance Maladie de 1967 à 1996. La division des tâches s'effectue entre, d'une part, les instances syndicales confédérales qui, au nom des assurés, prennent en charge la politique générale de la Sécurité sociale, y compris les responsabilités comme employeur du personnel et, d'autre part, les fédérations des employés et cadres qui représentent les salariés de l'institution. Les intérêts des uns et des autres ne coïncident pas nécessairement et certaines tensions peuvent en résulter. De même, les positions prises par les uns ne s'expliquent parfois que dans la logique des autres...

Bien qu'il participe à un service public, le personnel des caisses est régi par le droit privé, mais les dispositions de la convention collective sont soumises à l'autorité de tutelle et sont finalement assez proches des statuts des grandes entreprises nationales. Tout compte fait, le système d'élaboration de la convention collective du 16 octobre 1946 n'était pas très différent de celui du statut du personnel des industries électriques et gazières (décret du 22 juin 1946) ou même de celui du statut général des fonctionnaires (loi du 19 octobre 1946). En effet, dans ces deux cas, les textes furent aussi préparés par des syndicalistes : Marcel Paul en personne comme ministre de la Production industrielle et ancien secrétaire général de la Fédération CGT de l'Eclairage, et les syndicalistes de l'entourage de Maurice Thorez. Cependant, il ne semble pas y avoir eu d'emprunt des uns aux autres, chacun des milieux se

¹ Cet article reprend pour partie certains éléments du chapitre consacré à la Sécurité sociale dans : Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des cols blancs*, L'Harmattan, 1996, 236 p.

référant à son propre passé, tout en participant des préoccupations de l'époque, notamment avec la reconnaissance des pouvoirs syndicaux et la mise en place d'organismes paritaires².

1. Le cadre conventionnel

Une convention collective particulièrement protectrice fut signée le 16 octobre 1946 par les Fédérations des Employés CGT et CFTC avec la FNOSS, présidée par un cégétiste de la tendance unitaire, communiste. Le ministre du Travail également communiste Ambroise Croizat, qui devait donner son agrément, trouvait cette convention par trop exorbitante du droit commun, mais elle fut finalement acceptée. Les responsables de la Fédération des Employés et Cadres CGT, héritiers socialistes de Georges Buisson qui venait de mourir, ne se sont pas référés au statut des fonctionnaires, en élaboration au même moment. Pour eux, qui étaient étrangers à la culture des fonctionnaires, la convention collective de la Sécurité sociale, dans la lignée de celles des Assurances sociales d'avant la guerre, devait être un modèle pour les autres salariés du secteur privé. Soulignons que la notion de service public, en tant que telle, n'est pas invoquée par les personnels de la Sécurité sociale, très attachés à l'autonomie ainsi qu'au particularisme de leur institution, et opposés à tout étatisme. Cette tendance est tout particulièrement forte à Force Ouvrière.

Jusqu'en 1948, il y eut une sorte d'autogestion du personnel au sein de la CGT, la tendance FO ayant en charge les intérêts des salariés de l'institution. Puis une certaine cogestion s'établit y compris pour la signature d'une nouvelle convention collective en 1957, qui tentait d'améliorer le fonctionnement de l'institution, notamment avec la possibilité de recruter certains cadres à l'extérieur. Cette convention collective, complétée par des avenants et protocoles, est toujours en vigueur aujourd'hui et se situe dans la logique de celle de 1946.

La convention collective du 8 février 1957 fut signée entre, d'une part, l'UNCAF et la FNOSS, alors présidée par un syndicaliste FO, pour le côté « employeur » et, d'autre part, toutes les organisations représentatives des employés et cadres, pour le côté salarié. Elle était conclue pour un an et renouvelable par tacite reconduction. La Commission Paritaire Nationale, assistée de sections régionales, n'était plus que consultative et les décisions individuelles prises par les directeurs ne relevaient de sa compétence que s'il y avait application erronée de la convention. Depuis la création de l'UCANSS en 1967, la Commission paritaire nationale comprend des représentants de cet organisme ainsi que des représentants des personnels et les votes sont acquis à la majorité. Par ailleurs, des délégués du personnel sont élus au comité d'entreprise de chaque caisse. Ces élections permettent de mesurer la représentativité des syndicats des employés et cadres.

² Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, L'Harmattan, 1993, 304 p.

L'appartenance à un syndicat ne doit en rien interférer dans les décisions prises pour le déroulement de la carrière. Les représentants syndicaux peuvent obtenir des facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Enfin, aucune sanction ne peut être prise pour fait de grève. Tout nouvel agent est titularisé au plus tard après six mois de présence. Exceptionnellement et pour un travail déterminé, il peut être procédé à l'embauchage, de personnel temporaire pour une durée de trois mois, renouvelée une fois. Les candidatures aux emplois vacants sont sollicitées en priorité parmi le personnel en fonction dans la caisse. Les nominations aux postes de cadres et de direction sont opérées selon un tableau d'aptitude inter-organismes.

Tous les ans, les parties contractantes se réunissent pour déterminer s'il faut procéder à une modification des tableaux de salaires. Une gratification annuelle équivalant à un treizième mois est attribuée à tous les agents, ainsi qu'un demi mois, porté aux deux tiers en 1975, payable à l'occasion des vacances. Une indemnité de guichet de 4% est également accordée. L'avancement se fait au choix et à l'ancienneté, sans pouvoir dépasser 40% du salaire d'embauche ³, Les notes attribuées annuellement par les chefs de service sont communiquées à chaque employé avant l'établissement du tableau d'avancement.

Des congés de courte durée peuvent être obtenus pour mandat syndical. Au delà d'un mois, l'agent est mis en détachement sans solde. Il peut être réintégré avec les échelons d'ancienneté dont il aurait bénéficié s'il avait été présent. Des congés de maladie, maternité, invalidité... sont accordés dans des conditions très avantageuses par rapport au droit commun. L'avertissement et le blâme sont prononcés par la direction. Pour la suspension, la rétrogradation ou le licenciement, le conseil de discipline paritaire doit être réuni. Les litiges sont portés devant le conseil de Prud'hommes.

En cas de suppression d'emplois, des retraites anticipées sont possibles, des réductions d'horaires doivent être recherchées et des indemnités de licenciement sont prévues. Un avenant du 23 juin 1965, relatif au reclassement des agents touchés par des suppressions d'emplois résultant de l'installation d'ensembles électroniques, prévoit que tous les agents doivent être reclassés dans leur organisme. Ce qui revient à rendre à peu près impossible tout licenciement pour réorganisation.

Un règlement intérieur-type précise les conditions d'application de la convention, notamment le recrutement et la formation professionnelle, les classifications et promotions. Un grand nombre d'avenants et protocoles d'accords, qui doivent obtenir l'agrément de l'autorité de tutelle, concernent des avantages divers, les conditions de travail, la cessation progressive d'activité, etc..

³ Pour une analyse juridique détaillée de l'avancement conventionnel : Chauvy (Yves). L'avancement des personnels de la Sécurité sociale, *Revue Française de Droit Administratif*, mars-avril 1994, p. 352-361.

La Caisse de Prévoyance des Personnels des Organismes sociaux et similaires (CPPOSS) créée en 1947 offrait à tous les salariés, après trente ans de service, une pension égale à 75% du salaire moyen de la dernière année. Les cotisations étaient identiques pour tous. En 1983, la durée des services fut portée à 37 ans et demi pour maintenir le niveau des retraites. Malgré plusieurs hausses de cotisations, le déficit de la CPPOSS s'accumulait et ce régime très favorable au personnel, comme dans les banques et les assurances, fut mis en conformité avec le régime commun. Les droits acquis à la CPPOSS furent repris par l'AGIRC et l'ARRCO, dans un protocole ratifié par la CFDT, la CFTC et la CGC en 1993.

2. Les instances de gestion des personnels

La responsabilité de la gestion des personnels passa, en 1960, des conseils d'administration aux directeurs des caisses locales mais ces derniers continuèrent, jusqu'à la réforme de 1996, à être nommés par les dits conseils. A partir de 1967, les syndicats n'eurent plus la majorité dans les conseils d'administration, leurs représentants n'étant plus élus mais désignés, à parité avec ceux des employeurs. La CGT et la CFDT ayant refusé d'entériner ce nouveau paritarisme, Force Ouvrière vit son influence devenir prépondérante dans les caisses d'assurance maladie.

La FNOSS et l'UNCAF furent alors remplacées par l'Union des Caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS) qui devait connaître des problèmes de personnel communs aux trois branches, Assurance maladie, Allocations familiales et Vieillesse. Son conseil d'administration, présidé par le CNPF depuis sa création, était composé de six représentants du patronat et neuf syndicalistes confédéraux représentant les assurés. L'UCANSS était chargée d'appliquer la convention collective et de négocier les salaires dans des réunions paritaires avec les organisations syndicales représentant les employés.

En 1982, les confédérations syndicales retrouvèrent une large majorité dans les conseils d'administration des caisses, avec quinze élus représentant les assurés, face à six représentants des employeurs. Aux élections de 1983, la CGT arrivait en tête dans les caisses primaires de maladie avec 28% des voix, devant FO à 25% et la CFDT 18%. Cependant, en 1992, FO obtenait la présidence de 60% des caisses, alors que la CGT et la CFDT en avaient respectivement deux et six. Aux élections des présidences en 1996, la CFDT en a 39, le CNPF 30, la CGC 26, FO 24 et la CGT aucune. La configuration des alliances électorales a donc changé, mais le rôle des conseils d'administration et des présidents est bien moindre dans la mesure où ils ne désignent plus les directeurs des caisses locales.

Pour mesurer l'influence syndicale auprès des personnels de la Sécurité sociale, on peut se reporter aux élections à la Caisse paritaire de Prévoyance des Organismes de

Sécurité sociale (CPPOSS) de 1951 à 1980, puis aux élections aux comités d'entreprise des organismes depuis 1983. Dans les années cinquante et jusqu'à la scission de la CFDT en 1964, les trois fédérations d'employés CGT, FO et CFTC étaient à peu près à égalité parmi les personnels de la Sécurité sociale, aux alentours de 30%. Puis, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la CFDT resta aux environs de 20% des voix. La CGT devança nettement FO dans les années soixante-dix, puis FO vint en premier. La CGT est moins bien représentée parmi les cadres, de même que la CFDT, alors que FO y est plus forte. La CFDT devance la CGT et FO dans les caisses d'allocations familiales.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, la syndicalisation dans les organismes de Sécurité sociale, pouvait être évaluée à environ 15.000 adhérents pour FO, 9.000 pour la CFDT et 8.300 pour la CGT ⁴. Soit une moyenne de 21 %, comparable aux chiffres de la fonction publique de l'Etat. Le nombre d'adhérents déclarés par FO était proportionnellement plus important que le nombre de voix obtenues aux élections. Cette situation était sans doute amplifiée par des phénomènes de clientèle propres à la Sécurité sociale.

A la fin des années quatre-vingt, une forte crise affecta l'UCANSS. En effet, un projet de nouvelle classification des emplois provoqua des remous dans le personnel et des mouvements de grève éclatèrent dans certaines caisses de la région parisienne, où le coût de la vie était plus élevé. Finalement, un nouveau conseil d'administration de l'UCANSS fut nommé en 1991, avec une représentation paritaire entre le patronat et les confédérations ouvrières, pour dénouer l'impasse où se trouvait la gestion des personnels. Depuis sa restructuration, l'UCANSS s'efforce de répondre, pour ce qui la concerne, aux nombreuses critiques faites à la gestion du personnel aussi bien par la Cour des Comptes, l'Inspection générale des Finances que l'Inspection générale des Affaires sociales.

La Fédération de la Protection sociale CFDT a mis en cause la direction tricéphale de fait, entre l'UCANSS, le ministère et les caisses nationales, qui marginalise la concertation avec les représentants des personnels. L'UCANSS reste pour ces derniers le seul interlocuteur officiel alors que l'essentiel des décisions est pris ailleurs. La CFDT réclame, en outre, des négociations dans chaque branche, au niveau local, de manière à mieux adapter les décisions aux situations concrètes. Cette fragmentation de la représentation syndicale est récusée par la section des Organismes sociaux de la Fédération des employés et cadres FO. En effet, une diversification de la gestion entre les branches remet en cause la convention nationale unique, toujours plus facile à défendre. Ces évolutions sont évidemment liées à la réforme d'ensemble de la Sécurité sociale rejetée par la confédération FO. Pour elle, le système de gestion paritaire devait être préservé à tout prix, fondé sur le principe du salaire différé, géré par les travailleurs eux-mêmes. Elle refuse tout prélèvement élargi aux revenus sous forme de CSG, qui délégitime le monopole syndical de

⁴ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des cols blancs*, op. cit.

représentation. La réforme ne peut donc qu'accroître la tutelle de l'Etat ou même aboutir à une prise en charge totale par les pouvoirs publics avec, à terme, un risque de privatisation. Tout l'équilibre des influences antérieures s'effondre et on comprend l'enjeu majeur que cela constitue pour FO, qui a reçu l'appui déterminant de la confédération CGT contre la « réforme Juppé ». La Fédération CGT des Organismes sociaux, quant à elle, s'élève contre les menaces qui s'accumulent sur la convention collective et la gestion des emplois.

3. Le système des emplois

Les effectifs des personnels de la Sécurité sociale sont passés de 40.000 en 1946 à 180.000 aujourd'hui, y compris les agents non permanents. Les emplois comprennent des employés d'exécution, dont la majorité sont des techniciennes (cette catégorie totalisant 81 % de femmes), des agents de maîtrise créés en 1978 pour élargir les débouchés, des cadres correspondant aux catégories B et A' de la fonction publique et, enfin, des agents de direction. Les personnels de la branche Maladie sont les plus nombreux avec 58% des effectifs totaux, puis viennent ceux des Allocations Familiales, aux environs de 20%.

Initialement, le recrutement s'effectuait à la base, sans diplôme obligatoire, avec ou sans examen. Un diplôme spécifique n'est demandé pour les techniciens que depuis 1970 et, de nos jours, les directeurs exigent, de plus en plus, le niveau du baccalauréat au recrutement. Cependant, la formation de l'encadrement, qui représente environ 23% des effectifs, reste toujours faible : en 1995, 75% des cadres avaient un niveau inférieur ou égal au baccalauréat. Après 1982, des mises à la retraite anticipée ont permis un mouvement ascendant dans l'encadrement, compensé par des recrutements en emplois précaires, contrats de solidarité et contrats à durée déterminée.

Les agents de direction bénéficient d'une convention particulière et ont, pendant longtemps, connu un système de promotion archaïque, qui se faisait sur place, à partir de critères souvent liés à l'appartenance politique, syndicale ou philosophique⁵. En 1989, 30% de ce personnel n'avait pas le baccalauréat. Un Centre national d'Etudes supérieures de la Sécurité sociale fut créé en 1962 et réorganisé en 1977, pour la formation du personnel de direction. Le CNESS recrute en interne et à l'extérieur, mais il n'avait pas le monopole de formation des directeurs. Dépendant du ministère, il fut mal accepté par l'encadrement moyen et les syndicats, qui n'avaient aucun intérêt à voir la gestion et les nominations « rationalisées ». Une partie du personnel a cependant été renouvelée par son intermédiaire. Se jugeant déclassés par rapport aux cadres, les directeurs ont obtenu de nouvelles classifications plus avantageuses, à la veille des élections présidentielles de 1995. La

⁵ Inspection Générale des Affaires sociales. *Rapport sur la situation des agents de direction du régime général de la Sécurité sociale*, juillet 1994, 114 p. et annexes.

réforme Juppé prévoit que les directeurs des caisses locales seront dorénavant nommés par les directeurs des caisses nationales.

L'informatisation des emplois de l'Assurance maladie a été lente, un système de télétraitement LASER n'ayant été généralisé que dans les années quatre-vingt-dix. La grille des emplois de 1974 se trouva complètement dépassée et les directions des caisses utilisèrent des moyens détournés pour augmenter les rémunérations, d'où des disparités de situations qui entraînèrent de nombreux mouvements revendicatifs, à la fin des années quatre-vingt, pour améliorer les carrières. Par ailleurs, il existait des sureffectifs, variables selon les caisses, malgré plusieurs plans sociaux. L'Inspection générale des Finances, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des Affaires sociales ont souvent critiqué cette gestion jugée dispendieuse. Les inspections insistaient sur l'impuissance de l'Etat, réduit à refuser son agrément sans pouvoir proposer une solution. En 1996 encore, l'IGAS relevait l'inefficacité des systèmes informatiques et un absentéisme atteignant 10% des effectifs. De plus, si l'UCANSS est compétente sur la convention collective et les négociations salariales, les effectifs sont gérés au niveau des branches.

Le protocole d'accord de 1992 sur les nouvelles classifications, adopté par le patronat, FO, la CFDT, la CGC et la CFTC, était censé améliorer ce système. Il ne fut agréé qu'après plusieurs mois par le ministre, qui trouvait la place laissée à l'ancienneté encore trop lourde. Douze niveaux de qualifications étaient distingués, dont cinq pour les cadres et trois pour le personnel de direction. Un Observatoire de l'évolution des emplois et des compétences devait aider à mettre en place une gestion prévisionnelle. En fait, la situation était restée pendant des années occultée par les projets, plusieurs fois différés, d'un système de carte à puce SESAMVITALE, dont on prévoyait, en 1994, qu'il « libérerait » 10 à 15.000 emplois. Ils sont aujourd'hui officiellement évalués à 8.700. En effet, la saisie à la source chez les professionnels de santé ne pourra que bouleverser la structure des emplois. D'où la vive résistance de FO et de la CGT, d'autant que la pyramide des âges dépasse 40 ans et fait craindre de nouveaux dégagements de cadres. La réorganisation du réseau des caisses locales prévue par le plan Juppé risque - également d'affecter le volume des personnels.

Depuis que le système SESAM- VITALE est à l'ordre du jour, la section fédérale des Organismes sociaux FO réclame l'application de l'avenant du 23 juin 1965 à la convention collective, qui garantit les emplois au cas où ils seraient menacés « par l'installation d'ensembles électroniques ». Bien plus, elle exige le maintien de l'emploi sur place. Les garanties de la convention collective seraient ainsi encore plus complètes que celles des fonctionnaires, ce que conteste évidemment la direction de la CNAM. Ici encore, les positions de la section fédérale FO sont étroitement intriquées avec celles de la Confédération qui dénonce le « flicage » des assurés instauré par les cartes à puce, rejoignant ainsi de nombreux syndicats médicaux opposés au contrôle de leur profession. De

manière plus générale, les innovations proposées en matière de management, et a fortiori l'appel à des consultants extérieurs, sont dénoncés comme des menaces de privatisation. De même, les entretiens d'évaluation sont récusés comme sources d'inégalités, de favoritisme et d'arbitraire.

Dans la mesure où elle risque de remettre en cause des emplois, FO et la CGT se sont aussi prononcées contre la mise en place d'un logiciel IRIS destiné à remplacer le système LASER pour gérer les télétransmissions des professionnels de santé. La Fédération des Organismes sociaux CGT partage avec FO la plupart des critiques et s'est particulièrement impliquée dans la défense du régime des retraites, ainsi que dans les réclamations provoquées par le nouveau système de classification.

La Fédération de la Protection sociale, du Travail et de l'Emploi CFDT n'a pas mis en cause l'évolution des métiers et les nouvelles classifications, mais l'application qui en est faite localement. Elle reconnaît l'apport positif de l'Observatoire de l'emploi et des compétences qui, d'après elle, heurte à la fois une partie des syndicats et de la hiérarchie. Elle se trouve en phase avec la réforme de la Sécurité sociale prônée par sa Confédération.

IV. DES CORPS INTERMEDIAIRES ILLEGITIMES ?

LES COLS BLANCS PUBLICS ET PRIVES¹ JUSQU'A LA SECONDE GUERRE MONDIALE

(Communication au Centre d'Histoire des mouvements sociaux et du syndicalisme.
Paris 1, 1994, non publié).

En France, les employés se sentaient-ils distincts des ouvriers parce qu'ils étaient régis différemment ou ont-ils refusé de se sentir différents et d'obtenir une réglementation spécifique ? En fait, à l'exception des catholiques, beaucoup avaient une sorte de sentiment d'infériorité et de culpabilité face à la classe ouvrière, qui était à la fois la classe de référence et la matrice sociale, l'exemple à suivre. C'est à elle, idéologiquement, qu'ils rêvaient de s'identifier et, en même temps, ce fut bien la législation ouvrière qui fut motrice dans de nombreux cas. Les employés se distinguaient des ouvriers essentiellement par le fait d'être payés au mois et avaient un régime de congés généralement plus favorable.

En effet, l'idéologie socialisante et ouvriériste fut largement dominante, et pas seulement chez les intellectuels. A la fin du XIXe siècle, la "question sociale" était tellement préoccupante pour les catégories moyennes et supérieures que les premières législations protectrices du travail ne concernèrent que les ouvriers, qui constituaient les classes dangereuses à dompter. Ainsi, chercha-t-on à les assagir en leur octroyant des garanties. Les classes moyennes inférieures, notamment les employés du secteur privé, étaient beaucoup moins inquiétantes et ne furent donc prises en charge que mollement par les élus, contrairement aux fonctionnaires qui représentèrent très vite une forte clientèle électorale. En effet, les fonctionnaires s'organisèrent eux aussi pour faire peur et y réussirent largement, d'abord en faisant nombre, puis en s'alliant avec les ouvriers, et enfin en recourant à la grève.

Entre les deux guerres, en Europe, un débat opposa, d'un côté ceux qui estimaient que les employés et les fonctionnaires devaient se syndiquer à part des ouvriers et obtenir une législation spécifique, de l'autre ceux qui, comme la CGT en France, pensaient qu'ils devaient être étroitement solidaires et revendiquer des textes communs².

¹ Mon ouvrage *Le syndicalisme des cols blancs*, L'harmattan, 1996, ne portera que sur les employés du privé.

². "L'organisation syndicale et l'action professionnelle des employés du commerce et de l'industrie", *Revue Internationale du Travail*, Genève, mars 1927, p. 445-462.

Nous qualifions ici de cols blancs l'ensemble des employés publics et privés des catégories d'exécution ou d'encadrement moyen, qui se sont organisés au plan syndical. Ils le firent avec la CGT, mais le plus souvent "un pied dedans et un pied dehors", chez les employés comme chez les fonctionnaires. D'autres s'organisèrent en marge ou carrément à part, comme les employés catholiques ; les groupements qui se constituèrent contre la CGT furent rarement "jaunes" à proprement parler.

1. Comment les employés se sont distingués des autres salariés

Si, au début du siècle, les employés étaient encore socialement peu "visibles", les secteurs secondaire et tertiaire occupaient pourtant une part à peu près égale de la population active, soit environ le quart chacun. Mais la masse des employés dispersés et peu remuants semblait s'effacer devant la classe ouvrière seule porteuse d'avenir.

En effet, dans les vingt dernières années du XIXe siècle, les employés privés se plaignaient d'être moins bien traités et moins protégés que les ouvriers. En 1879, Victor Gély, un des fondateurs de la future Fédération nationale des Employés, écrivait *Parias parmi les parias* et, en 1901, on établissait que les employés mouraient plus jeunes que les ouvriers³. Dans son ouvrage de référence, A. Artaud constatait : "L'ouvrier a un métier, l'employé n'en a pour ainsi dire pas"⁴. Par ailleurs, certains insistaient sur le caractère dépendant de l'employé, mal vu en tant qu'agent de l'autorité, mais d'autres, au contraire, utiliseront le terme de collaborateurs pour mettre en lumière la noblesse de leur tâche auprès des patrons. "Produits du système scolaire et du certificat d'études", on les situait dans des professions intermédiaires, participant à la fois du salariat et du patronat⁵. Les syndicats catholiques, en particulier, revendiquaient la supériorité intellectuelle des non-manuels.

³. Artaud (A.). *Rapport au Conseil Economique du Travail*, Imprimerie nationale, 1912.

⁴. Artaud (A.). *La question de l'employé en France*, Librairie Georges Roustan, 1909, 300 p.

⁵. Delivet (Emile). *Les employés et leurs corporations*, Marcel Rivière, 1909, 190 p.

a. Définition et évolution des catégories dans le temps

La distinction opérée par Kant⁶ entre les bourgeois citoyens actifs, à partir du maître d'école, et la masse passive, dont les domestiques et vendeurs de magasins, a conservé une certaine réalité sociologique jusqu'à nos jours. Non seulement les employés ne forment pas une classe homogène, mais ils comportent certains groupes qui sont plus proches des deux catégories inférieure ou supérieure, longtemps appelées classes ouvrière et bourgeoise, qu'ils ne le sont entre eux. Ainsi, les employés de service se marient le plus souvent avec des ouvriers et les employés de bureau avec des cols blancs des catégories intermédiaires, les employés de commerce se situant entre ces deux tendances⁷.

Les techniciens et les cadres ne se distingueront que peu à peu de la masse des employés alors que, jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale, la CGT révolutionnaire voulait exclure des syndicats tous ceux qui détenaient une parcelle d'autorité. Mais, en fait, l'encadrement intermédiaire des services publics se syndiqua très vite et, lorsque les cadres et techniciens se différencièrent dans les années trente, les fédérations d'employés souhaitèrent les conserver dans leur giron. Aujourd'hui encore, dans les grandes confédérations, les techniciens et cadres moyens sont le plus souvent syndiqués dans les mêmes fédérations que les employés ou ouvriers de leur secteur, avec ou sans syndicats spécifiques.

La catégorie des employés est donc particulièrement floue et, comme dans la plupart des pays qui ne les distinguent pas des agents de maîtrise et cadres intermédiaires, nous l'envisagerons dans son sens large, contrairement aux nomenclatures actuelles de l'INSEE qui ne se réfèrent qu'aux catégories subalternes. Cela correspond d'ailleurs à la réalité syndicale et à une réalité sociologique car, pendant très longtemps, l'encadrement intermédiaire était issu de la base. L'expression "cols blancs", qui a surtout été utilisée à l'étranger, n'est pas plus précise : tantôt elle se réfère aux emplois de bureau, publics et privés, tantôt elle semble se référer à l'ensemble des services, y compris le commerce. Son avantage réside justement dans son imprécision : elle ne se limite ni au secteur privé, ni aux personnels subalternes.

Une partie de ces emplois de bureau, qui se situent dans les branches industrielles, sont devenus « introuvables » : les organisations syndicales ont tout fait pour les absorber dans les fédérations d'industries alors qu'ils figuraient initialement dans les différentes fédérations d'employés et seuls les cadres, souvent subalternes, ont réussi à retrouver une certaine identité, notamment à la CGT. Les séries statistiques en matière d'emplois, de plus en plus centrées sur le tertiaire, aboutissent au même résultat.

⁶. Girod (Roger). *Etudes sociologiques sur les couches salariées. Ouvriers et employés*, Marcel Rivière, 1961, p. 15.

⁷. Chenu (Alain). *Les employés*, La Découverte, 1994, p. 90.

En effet, les employés, cadres et techniciens sont de plus en plus nombreux dans le secteur industriel. Même si les employés au sens large ne constituent pas la totalité des emplois tertiaires, on peut avoir une idée approximative de leur développement à partir de l'évolution des trois grands secteurs de l'emploi depuis le début du siècle : extraction (agriculture et mines), transformation et services. De 1906 à 1980, le primaire est passé de 44 à 9% des emplois, le secondaire de 26 à 33% et le tertiaire de 26 à 57% de la population active, non compris les emplois de bureau et d'encadrement du secteur industriel⁸. Les emplois de service, tenus en grande partie par des employés au sens large, sont donc devenus quasi majoritaires, même si les employés au sens étroit, c'est-à-dire les seuls subalternes, n'en constituent que la moitié, soit 27% des actifs occupés en 1989⁹. A l'évidence, on ne peut plus considérer, même à leurs origines, ces catégories comme seulement interstitielles entre deux "classes" majeures.

Dans cette masse du tertiaire, de 1906 à 1980, les économistes distinguent les services de distribution (transports, PTT et commerce), en hausse de 8 à 18% (6 à 12% pour le seul commerce), les services personnels (domestiques, hôtels, cafés, restaurants, blanchisseries, coiffeurs...) en baisse de 10 à 8% et les services collectifs (santé, enseignement, administrations...) en forte hausse de 7 à 23% (5 à 15% pour les administrations).

D'un point de vue sociologique, qui se retrouve dans les formes de syndicalisation, deux grandes catégories sont apparues : d'une part, les employés de bureau et assimilés, publics ou privés et, d'autre part, les employés de commerce et de services personnels. Entre 1906 et 1980, les premiers ont augmenté de 8% à plus de 30%, les seconds seulement de 16 à 20%.

Pour la période antérieure à la Seconde Guerre mondiale, que nous étudions ici, le commerce et les services aux personnes sont passés de 15% en 1896 à 20% en 1936 et les emplois de bureau de 8 à 11%. Le total de ces deux secteurs représentait donc de 23 à 31% de la population active, c'est-à-dire plus que celui des emplois secondaires (24,8% en 1936).

Il est très difficile d'établir des comparaisons entre les rémunérations des différentes catégories d'employés et celles des ouvriers. En effet, on ne possède pas de séries fiables sur leur évolution jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et, en outre, il faudrait pouvoir tenir compte des changements dans la structure des emplois et dans la part croissante prise par les femmes dans les effectifs. Les rémunérations semblent avoir été relativement stables jusqu'en 1914, avec une amélioration des conditions de travail. Le pouvoir d'achat a ensuite

⁸. Braibant (Michel). Le tertiaire insaisissable ? *Economie et Statistique*, juillet-août 1982, p. 18 - repris dans : Delaunay (Jean-Claude) et Gadrey (Jean). *Les enjeux de la société de service*, Presses de la FNSP, 1987, p. 172.

⁹. Chenu (Alain). *L'archipel des employés*, INSEE, 1990, p. 35.

baissé dans les années vingt et trente jusqu'au Front populaire¹⁰. Il semble également que les employés aient été moins touchés par la crise des années trente, car les licenciements furent sans doute freinés par la croissance du tertiaire sur la longue période.

La syndicalisation était très faible dans le secteur tertiaire privé et très forte dans le secteur tertiaire public. Le total des employés privés syndiqués, avant la Première Guerre mondiale, était de l'ordre de 30.000, alors que les associations syndicales de fonctionnaires, dont les effectifs étaient à l'époque bien moins nombreux, avaient près de 200.000 adhérents. Les chiffres augmentèrent un peu après la guerre. Mais, après le Front populaire, l'ensemble des employés syndiqués à la CGT et à la CFTC dépassait les 250.000, alors que les fonctionnaires, y compris les postiers et les agents des collectivités locales, avaient plus de 600.000 adhérents.

b. L'impact du contexte réglementaire et patronal

Les premières revendications des groupements professionnels portaient sur les horaires de travail et, tout particulièrement, sur le refus de travailler le dimanche. Dans une brochure de 1880, on demandait la fixation d'un salaire minimum d'embauche, une réglementation des conditions de renvoi, la suppression des amendes ainsi que "la politesse des patrons vis à vis des employés".

En 1891, la Chambre syndicale des Employés parisiens réclamait l'interdiction des veillées et du travail de nuit, un congé de six semaines avant et après les couches pour les femmes, ainsi que l'extension de la juridiction prud'homale aux employés des deux sexes. En effet, la réglementation des horaires de travail ne concernait que les ouvriers et la Chambre des Députés refusait d'étendre aux magasins et bureaux les dispositions protectrices du travail des femmes, des jeunes filles et des enfants dans les établissements industriels. Trois ans plus tard, on revendiquait le vote d'une sorte de contrat de travail type fixant le salaire minimum et les garanties dans les conditions de travail. Au congrès de 1897, la Fédération nationale des Employés CGT réclamait, en outre, la représentation du Travail dans les assemblées générales des sociétés anonymes et les conseils d'administration des grandes entreprises ou services publics. Les délégués des salariés seraient en nombre égal à ceux choisis par les actionnaires et à ceux désignés par l'Etat, les départements ou les communes. De plus, la loi devait "ordonner l'association de plein droit des employés et des ouvriers à la gestion et aux bénéfices de toute nature des établissements où ils sont rattachés". Ces appels au Parlement et à la participation étaient fondamentalement réformistes. Selon l'inspiration broussiste, en 1878, on demandait aussi la municipalisation des services publics.

¹⁰. Mercillon (Henri). *La rémunération des Employés*, A. Colin, 1955, 252 p.

Cependant, il fallut attendre 1901 pour que la plupart des grands magasins réduisent la journée de travail à dix heures et accordent un jour de repos par semaine. La loi sur l'hygiène et la sécurité fut également étendue aux employés, de même qu'en 1906 la loi sur les accidents du travail votée en 1898 pour les ouvriers. Il n'empêche que les employés eurent bien du mal à faire appliquer par leurs patrons la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire. De manière générale, les trois principaux groupements d'employés avaient des revendications corporatives très proches, malgré leurs divergences sur les moyens d'action.

Les employés obtinrent en 1901 deux sièges au lieu d'un seul au Conseil supérieur du Travail, où deux catégories furent distinguées, l'une pour les employés de bureau (banques, assurances, comptables etc.) et l'autre pour les employés de commerce (vendeurs des différents types de magasins). La mise en place d'un système électoral amena alors les organisations à une plus forte compétition et à des alliances qui se retrouvèrent ensuite pour les élections prud'homales.

La représentation aux conseils de prud'hommes était, en effet, réclamée par toutes les grandes organisations, qui intervenaient assidûment auprès des parlementaires. Victor Dalle avait rédigé un projet de loi en ce sens en 1894 et une réunion publique avait été organisée, sous la présidence de Jean Jaurès, avec la participation de nombreux élus, dont Millerand, Vaillant, Brousse et Milhaud¹¹. Ils n'obtinrent finalement gain de cause qu'en 1907, car le patronat s'opposait vigoureusement à tout ce qui pourrait limiter sa liberté de gestion des employés.

Cependant, si l'ensemble des réformistes de la CGT, de la Fédération de France et du Syndicat des Employés du Commerce et de l'Industrie réclamait ces protections aux parlementaires, les révolutionnaires et libertaires, au contraire, s'opposaient à cette intégration au régime et se prononçaient, notamment, contre les projets de loi sur les retraites ouvrières.

Alors que, pour les ouvriers, la grève était une manière de se constituer une identité collective, la Fédération des Employés CGT et la Chambre syndicale parisienne estimaient qu'elle était "un moyen empirique auquel les travailleurs avaient recours faute d'autres moyens légaux" et elles s'opposaient à la grève générale. De son côté, le SECI catholique considérait la grève comme un mal nécessaire, mais insistait sur la conciliation et l'arbitrage obligatoire. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, des grèves éclatèrent sporadiquement dans certains grands magasins, à l'initiative des libertaires et révolutionnaires, mais elles échouèrent face à un patronat particulièrement résistant, et les organisations furent plus souvent défaites que confortées par ces mouvements. Les résultats ne furent pas plus heureux pour les postiers en 1906 et 1909.

¹¹. Archives de la Préfecture de Police, BA 153.

Si les employés publics réclamaient, comme les salariés privés, le bénéfice de la loi de 1884 sur les syndicats, ils étaient très rares, à l'exception des postiers, à revendiquer le droit de grève, qui leur était rigoureusement interdit. Dans les années 1906-1907, beaucoup militaient pour l'obtention d'un statut, puis ils firent marche arrière et réclamèrent le droit commun et la faculté de négocier des contrats collectifs. Dans cette optique, la "Fédération des Fonctionnaires" préférait s'intituler Fédération des Employés de l'Etat, des départements et des communes. Dans la mesure où ils avaient des intérêts spécifiques à défendre face à l'Etat-patron, les fonctionnaires s'organisèrent dans des groupements professionnels distincts de ceux des employés du secteur privé. Mais les plus révolutionnaires, peu nombreux, souhaitaient entrer à la CGT. La masse des fonctionnaires organisés se serait certainement sentie plus proche des ouvriers s'ils avaient appartenu à une confédération réformiste. Ainsi, Auguste Keufer était-il toujours cité comme un syndicaliste "sérieux" aussi bien par les employés, y compris catholiques, que par les fonctionnaires.

Entre les deux guerres, les employés continuèrent à être très préoccupés par les questions de salaires et d'horaires de travail, d'autant que les femmes devenaient de plus en plus nombreuses. Dans les années trente, la CFTC et la CGTU furent favorables à un statut des employés réglementant l'ensemble des conditions de travail. D'après des projets préparés par le SECI dès 1911, Gaston Tessier estimait que l'employé avait une situation particulière en tant que collaborateur le plus direct du chef d'entreprise et qu'il devait donc avoir un statut à part¹². Il citait à l'appui plusieurs législations spécifiques prises en Europe et proposait que figure dans le statut légal la définition de l'employé, l'âge d'admission au travail, le délai-congé, l'indemnité de licenciement, la suspension du contrat en cas de maladie, le congé annuel payé... Dans cet esprit, une proposition de loi avait été déposée par le député Champetier de Ribes en 1926. De même, la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'employés prit position en faveur d'un statut légal particulier.

La Fédération CGT, au contraire, refusait de séparer la condition des employés de celle des autres salariés, avec le même raisonnement que la Fédération des Fonctionnaires. Elle se prononçait donc pour des conventions collectives et, plus tard, Albert Gazier insistait sur le fait que, si l'employé était différent de l'ouvrier, il appartenait à la même catégorie sociale des travailleurs salariés¹³. Le code du Travail avait fini par s'appliquer aux employés comme aux ouvriers, sauf pour le travail de nuit qui n'était toujours pas réglementé. En outre, il existait une législation particulière sur la durée du travail, précisée en 1937, et les employés bénéficiaient de conditions plus favorables en matière de congés ou d'assurances sociales. Mais surtout, à partir de 1936, de nombreuses conventions collectives avaient été signées dans les banques, les assurances, le commerce et les branches d'activités

¹². Tessier (Gaston). *Le statut légal de l'employé*, Alcan Rivière, 1924, 40 p.

¹³. Gazier (Albert). *L'employé, ses droits, ses devoirs*, PUF, 1941, 64 p.

"productives". Ces conventions prévoyaient le plus souvent l'élection de délégués du personnel, des conseils de discipline, des congés de maladie et de maternité, des indemnités de licenciement... constituant un "statut" conventionnel des employés.

Grâce à la discussion de ces conventions, la CGT put établir fortement sa présence, contrairement à la CFTC qui en fut souvent écartée. Chacune des branches appelée à négocier une convention collective s'organisa alors de manière spécifique face à un patronat particulier, qui chercha lui-même à coordonner ses positions, tout spécialement dans les banques et les assurances. L'identité de chaque catégorie d'employés fut alors reconnue et définitivement confortée dans les instances syndicales. Mais, malgré les efforts de la Fédération des Employés CGT, beaucoup de conventions furent conclues dans les branches industrielles sans que les employés aient pu y participer. Comme on le sait, les cadres étaient exclus de ces conventions, ce qui les amena à s'organiser à leur tour.

De leur côté, les fonctionnaires avaient failli obtenir le droit syndical en 1919 et avaient acquis une reconnaissance de fait du Gouvernement en 1924. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'essentiel des activités de la Fédération des Fonctionnaires concerna les traitements ainsi que la lutte pour l'obtention du droit syndical et de garanties de carrière. Alors que les employés, notamment dans le commerce et les banques, avaient lancé des mouvements de grève d'une certaine ampleur en 1919 et 1925, les fonctionnaires ne firent que quelques arrêts de travail limités au début des années trente et leur première grève générale fut politique, en février 1934.

2. La constitution d'une identité dans différents types de groupements

Chez les employés comme chez les fonctionnaires, des groupements professionnels se créèrent dans la mouvance de gauche. Ils restèrent assez peu représentatifs parmi les employés du privé, et se trouvaient affaiblis par de multiples scissions entre réformistes et révolutionnaires. Au début du siècle, ils étaient ainsi dans une situation ambiguë au sein de la CGT et vivotèrent ensuite jusqu'au choc du Front populaire.

Les fonctionnaires, au contraire, qui n'avaient pas le droit syndical, purent s'organiser efficacement sans trop pâtir de l'image révolutionnaire de la CGT. Ils la rejoignirent après la guerre, lorsqu'elle devint réformiste, mais restèrent autonomes de 1921 à 1927, pour ne pas diviser leurs forces. Ils purent ainsi constituer un mouvement solide, comparable au syndicalisme qui se développait en Europe, et furent ensuite un ferme soutien pour la CGT de Léon Jouhaux.

En marge de ces groupements occupant une place centrale ou structurante du milieu, se constituèrent les syndicats d'employés catholiques et la Fédération des Employés de France, qui étaient encore beaucoup plus modérés et firent cause commune dans les premières années du siècle. Chez les fonctionnaires, les policiers occupaient également une place à part, dans la mesure où le droit syndical leur était plus fermement interdit.

Enfin, des mouvements tentèrent de se constituer contre la CGT, surtout entre les deux guerres, mais ils n'eurent une réelle influence que parmi les enseignants.

a. Avec la CGT, mais un pied dedans et un pied dehors

Les employés du commerce et de l'industrie cherchèrent à s'organiser dans la deuxième moitié du XIXe siècle, parallèlement aux mouvements socialistes. Dans les années 1880, des tendances plutôt révolutionnaires ou plutôt modérées s'affrontèrent pour prendre en main les groupements. Chez les employés parisiens, les broussistes l'emportèrent dans la Chambre syndicale de 1885, puis dans la Fédération nationale des Employés fondée en 1893, avant d'entrer à la CGT après sa constitution. Des groupes très minoritaires et plus révolutionnaires persistèrent cependant et, de scissions en fusions, finirent par rejoindre la Fédération CGT en 1913, après des luttes épiques. Les deux grandes tendances, elles-mêmes divisées en autant de fractions que de leaders autoproclamés, se référaient au mouvement ouvrier et à la CGT, avec plus ou moins de nuances.

Victor Dalle, qui était une sorte de conseiller en création syndicale, avait assisté toutes sortes d'employés publics (à la Poste, l'Imprimerie nationale, dans les compagnies d'omnibus, les tabacs, les arsenaux...) avant de participer, avec André-Gély, à l'organisation de la Chambre syndicale, puis de la Fédération des Employés. Deux ans plus tard, il

présenta le rapport de fondation de la CGT, alors que Clément Beausoleil, militant révolutionnaire du Syndicat des Employés de la Seine et dissident de la Chambre syndicale, était nommé secrétaire du premier bureau confédéral. Les deux groupements concurrents participèrent donc activement à la création de la CGT.

La Chambre syndicale et la Fédération nationale modérées restèrent de loin les plus représentatives, mais elles avaient au sein de la CGT une situation assez particulière. D'après l'article 4 de ses statuts, la Fédération créée en 1893 était chargée "de préparer l'entente entre le travailleur ouvrier et le travailleur employé, en vue d'unifier leurs forces sociales pour discuter leurs intérêts vis-à-vis du capital, et arriver à l'émancipation complète du prolétariat". Le *Journal des Employés* de 1897, publié avec le concours de la Chambre syndicale et de plusieurs élus socialistes, affirmait que tous les prolétaires avaient les mêmes idées à défendre "sous le large drapeau du socialisme". La Fédération se voulait socialiste réformiste, en phase avec les organisations ouvrières, à condition qu'elles ne versent pas dans le "délire révolutionnaire".

Si les dirigeants de la Fédération réussirent à exclure de leurs rangs les employés les plus remuants, ils se retrouvèrent, dans les premières années du siècle, face à une direction de la CGT devenue révolutionnaire. Cette dernière donna alors son appui aux syndicats gauchistes parisiens, qui réussirent à entrer à l'Union départementale parisienne d'où la Chambre syndicale se trouva exclue en 1904. Dans ces conditions, la Fédération nationale des Employés ne pouvait cotiser à la CGT que pour ses syndicats de province et non pour la Chambre syndicale, qui avait pourtant un nombre d'adhérents au moins aussi important. Les effectifs totaux furent très variables, sans doute autour de 10.000 dans les périodes fastes. La Fédération vota évidemment pour le départ de Griffuelhes en 1908 et pour l'arrivée de Niel au secrétariat général de la CGT. Mais la situation ne fut définitivement clarifiée que par le retour des "gauchistes" à la Fédération en 1913.

La Fédération nationale des Employés réformiste avait pour originalité d'être, depuis le début, animée par des responsables plus politiques que syndicalistes. Nous ne citerons que les deux exemples les plus frappants¹⁴ : Arthur Rozier, secrétaire général de 1897 à 1909, fut conseiller municipal de Paris puis député socialiste de 1906 à 1914, avant de s'inscrire au Groupe des Républicains socialistes après la guerre. Son successeur à la tête de la Fédération de 1909 à 1918 fut député SFIO de 1910 à 1918, puis passa lui aussi au PSF après la guerre.

La scission de la CGTU n'entraîna qu'une minorité d'employés et la Fédération nationale, animée par Georges Buisson puis Oreste Capocci, soutint fermement Léon Jouhaux. Mais les effectifs ne dépassaient guère la dizaine de milliers, avant de monter à 180.000 adhérents après le Front Populaire. L'apport des employés CGTU en 1935 avait été

¹⁴. Colloque international sur les Dictionnaires biographiques du Mouvement ouvrier...

de l'ordre d'un millier. La Fédération des Employés organisa alors plus efficacement des sections spécialisées (Banques, Assurances, Commerce, Assurances sociales...) pour faire face à la discussion des conventions collectives. Les identités professionnelles entre employés de commerce, de bureau et d'industrie apparurent ainsi de manière plus claire. Comme pour les ouvriers, ce sont les syndicats les plus faibles qui connurent la plus forte croissance. Les employés du privé, mais aussi ceux des collectivités locales se syndiquèrent en masse, alors que les fonctionnaires de l'Etat, déjà bien organisés, virent leurs adhérents augmenter beaucoup moins.

Les associations professionnelles de fonctionnaires, qui se créèrent au tournant du siècle dans toutes les administrations, et d'abord dans l'enseignement et les PTT, étaient composites. Alors que les catégories les plus subalternes des collectivités locales et des hôpitaux pouvaient se syndiquer à la CGT, les fonctionnaires de l'Etat ne bénéficiaient pas de la loi de 1884. Ils s'organisèrent donc parallèlement au mouvement ouvrier, et la CGT révolutionnaire du début du siècle n'attira que des groupes très minoritaires. La plupart des associations de fonctionnaires étaient cependant animées par des responsables de tendance socialisante, qui se référaient donc au mouvement ouvrier. Mais la CGT de l'époque ne souhaitait pas intégrer ces personnels non manuels et très réformistes, de plus en plus nombreux et organisés ¹⁵.

La Fédération des Fonctionnaires, définitivement constituée en 1909, chercha d'abord à établir une certaine cohérence entre les revendications des différentes corporations face à l'Etat-patron. Au lendemain de la guerre, elle bénéficia d'une forte implantation et la Chambre des Députés lui accorda le droit syndical, mais pas le Sénat. En 1920, elle décida, après beaucoup de discussions, d'entrer à la CGT devenue réformiste ¹⁶, mais ses syndicats furent alors poursuivis, tout comme la Confédération, par le Gouvernement du Bloc national. La scission de 1921-22 entre la CGT et la CGTU amena la Fédération des Fonctionnaires à demeurer autonome, pour conserver l'unité de ses forces face aux pouvoirs publics. Cependant, une bonne partie des postiers et une minorité d'enseignants passa à la CGTU.

La majorité des instituteurs et des fonctionnaires, qui était réformiste, envisagea rapidement de rejoindre la CGT de Léon Jouhaux. Mais une minorité réfractaire de fonctionnaires resta elle-même autonome en 1927 car, si elle refusait d'aller à la CGT, elle ne souhaitait pas non plus s'intégrer à la CGTU, qui lui était plus proche ¹⁷. L'ensemble des

¹⁵. Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide. 1848-1948*, Presses Universitaires de Lille, 1989, 342 p.

¹⁶. Guy Putfin a décrit avec précision cette période pour le syndicalisme enseignant. "De l'amicalisme au syndicalisme : la création de la Fédération générale de l'Enseignement dans la CGT (1919-1929)". *Cahier du Centre Fédéral FEN*, juillet 1993.

¹⁷. André Narritsens, dans son ouvrage sur *Le syndicalisme des Indirectes de 1903 à 1940*, éclaire cette tendance. Institut CGT d'Histoire sociale, 1993, 486 p.

fonctionnaires se retrouva unifié en 1936, mais ils ne participèrent pas aux grèves pour ne pas mettre le gouvernement en difficulté. Ils avaient d'autres moyens de se faire entendre.

b. En marge du mouvement ouvrier

La Fédération des Employés de France était en quelque sorte autonome, tout comme les fonctionnaires à la même époque. Cependant, elle chercha successivement à s'allier avec les deux autres forces syndicales : la Fédération CGT et le Syndicat des Employés du Commerce et de l'Industrie, qui fut à l'origine du deuxième grand mouvement syndical français, dans la mouvance catholique.

La Fédération des Employés de France était essentiellement composée de syndicats de province qui, après avoir participé à la création de la Fédération nationale des Employés en 1893, la quittèrent l'année suivante, car ils estimaient ses dirigeants beaucoup trop politisés et considéraient que les parisiens n'accordaient pas aux provinciaux une représentativité suffisante.

Ces groupements étaient souvent issus d'anciennes sociétés de prévoyance ou de secours mutuels constituées avant la loi de 1884 et avaient adopté la forme syndicale avant que n'intervienne la loi de 1898 sur les mutuelles. Ces sociétés avaient des membres honoraires qui n'étaient pas obligatoirement des employés et pouvaient même être des patrons. Ce dernier type de groupements était minoritaire à la Fédération de France et existait partout en Europe, mais la CGT en tirait argument pour la qualifier de "jaune". De son côté, la Fédération des Employés de France considérait les responsables cégétistes comme des politiciens arrivistes. Plusieurs tentatives de réunification furent cependant faites entre les deux fédérations, notamment en 1908 et en 1914. En fait, les dirigeants socialistes modérés de la Fédération CGT apparaissaient, malgré tout, comme de dangereux révolutionnaires à bon nombre de membres de la Fédération de France et du syndicat catholique. La CGT restait pour eux un pôle de répulsion, et le retour des groupes gauchistes à la Fédération nationale, en 1913, n'était pas pour améliorer son image.

Les effectifs de la Fédération de France comme ceux de la CGT connurent des hauts et des bas, mais l'une et l'autre ne dépassèrent sans doute pas les dix mille. La Fédération de France finit par disparaître après la Première Guerre mondiale et ses adhérents se reclassèrent vraisemblablement entre la CGT et CFTC.

Le Syndicat des Employés du commerce et de l'industrie (SECI) créé en 1887, juste après la Chambre syndicale parisienne avec laquelle elle était en concurrence, se déclara d'emblée conformément à la loi de 1884. Il se référait certes à la morale sociale de l'Eglise, mais se voulait indépendant du point de vue professionnel et corporatif. Si, en 1891, un article de son *Bulletin* cherchait une voie moyenne entre communisme et féodalité

financière, un autre article de 1896 récusait le socialisme, car toutes les classes devaient être solidaires, et les catégories moyennes étaient jugées indispensables.

Ce syndicat, qui attachait beaucoup d'importance aux services rendus aux adhérents (placement, achats groupés, secours mutuels, cours professionnels...) se développa tout particulièrement parmi les employés aux écritures, alors que la Chambre syndicale parisienne était beaucoup mieux implantée dans les magasins. Dans les premières années du siècle, des syndicats catholiques virent également le jour parmi les femmes employées qui se syndiquèrent à part, puis en province, et ils constituèrent en 1913, avec le SECI parisien, une Fédération des Employés catholiques qui était au moins aussi importante que celle de la CGT.

Les syndicats d'employés catholiques furent vivement combattus par la Fédération CGT qui, après avoir accepté la présence du SECI au congrès corporatif de 1900, l'exclut en 1902 et chercha également, mais en vain, à le faire refouler des congrès internationaux d'employés en 1903 et 1905.

Dès le début du siècle, les employés catholiques s'allièrent avec la Fédération de France, dissidente de la Fédération nationale CGT. Ils participaient activement à leurs congrès, tout en ne cotisant pas, et surtout faisaient cause commune dans les élections au Conseil supérieur du Travail, où ils obtinrent ainsi les deux sièges dévolus aux employés pour Arthur Besse et Adrien Artaud, de la Fédération de France. Ils firent de même aux conseils de prud'hommes, mais ne réussirent à maintenir leur hégémonie que dans la première catégorie des employés d'administration et de banque, alors que la CGT arrivait à l'emporter parmi les vendeurs des grands magasins.

Pour le SECI, il y avait, d'un côté, les rouges de la CGT et des Bourses du Travail, qui professaient l'anticléricalisme et la grève générale, de l'autre, les jaunes qui n'étaient pas indépendants des patrons, et au centre, la Fédération des Employés de France et les employés catholiques qui se voulaient de véritables syndicats professionnels non politisés.

Après la guerre, la Fédération des Employés catholique fut le pivot de la CFTC constituée en 1919 et dont les principaux responsables, Jules Zirnheld, Gaston Tessier puis Marcel Poimboeuf, étaient issus du SECI. Malgré la disparition de la Fédération de France, Gaston Tessier et Auguste Besse continuèrent à gagner les élections au Conseil supérieur du Travail jusqu'en 1936 dans les sections des administrations privées et du commerce. Aux élections prud'homales à Paris, en revanche, la CFTC l'emportait parmi les employés de bureau et la CGT parmi les employés du commerce. Cependant, après 1936, la CGT venait en tête parmi les délégués du personnel des banques, des assurances et des grands magasins. Bien que la CFTC n'ait pas considéré l'apport de 1936 comme très positif, la Fédération des Employés bénéficia d'un afflux de syndiqués, mais moindre qu'à la CGT. Elle atteignit environ 80.000 adhérents et n'exigea plus qu'ils soient catholiques.

Des fonctionnaires s'étaient également peu à peu organisés dans le cadre de la CFTC, aux PTT puis aux Finances et dans l'enseignement. Ils ne commencèrent à être "visibles" qu'à partir de 1936.

Enfin, en marge de la CGT et de la Fédération des Fonctionnaires, il faut également citer **les syndicats de policiers**. Ils avaient commencé à s'organiser en 1905 et avaient même fait une grève à Lyon. Une Fédération des Amicales de Police se créa en 1906 et adhéra, en 1912, à la Fédération des Fonctionnaires. Après la guerre, elle revendiqua le droit syndical, mais même ceux qui étaient prêts à l'accorder aux fonctionnaires le refusaient aux policiers. Ils ne purent adhérer à la CGT en 1920 et restèrent autonomes par rapport aux autres fonctionnaires, à l'exception de certains commissaires de police. En 1924, l'Association des policiers parisiens prit le titre de Syndicat général de la Police, mais les divergences, corporatives et de personnes, furent constantes au sein de la Fédération des Polices entre parisiens et provinciaux. Les syndicats de policiers, de par leur situation très particulière, resteront longtemps autonomes, même lorsque leurs responsables se situaient nettement à gauche.

c. Contre la CGT : associations corporatives et jaunes

Les mouvements d'employés qui se constituèrent clairement contre la CGT et son idéologie socialisante ou révolutionnaire apparurent en 1906, au plan national, avec une Fédération nationale des Employés, qui prit le même titre que la Fédération CGT. Elle était dirigée par un certain Alfred Marcouire, employé aux Assurances L'Abeille, qu'une note de police qualifiait de "républicain modéré". Cette fédération, opposée aux grèves, reprochait à la CGT d'être inefficace et politisée, et au SECI d'être exclusivement catholique. Après un lancement tapageur, la préfecture de Police convenait qu'elle ne recouvrait aucune réalité, si ce n'est qu'elle avait des liens avec une publication *La Vie Sociale*, avec le patron des "Phares de la Bastille" Mauss et avec le secrétaire d'Etat à l'Intérieur Maujan¹⁸. Le groupe annonça jusqu'à 180.000 adhérents, inquiétant dans un premier temps les fédérations existantes. Ainsi, la Fédération CGT et la Fédération de France se rapprochèrent, en 1908, face à ce danger. Mais l'imposture fut assez vite démontrée : la dite Fédération était, en fait, en relation avec la Fédération des commerçants et détaillants. Pour une fois, le qualificatif de "jaune" n'était pas déplacé.

En 1912, deux candidats non fédérés ou confédérés se présentèrent pour les élections au Conseil supérieur du Travail : Laborde, appartenant à un syndicat des commis en maçonnerie et Charcoussat, venant d'un syndicat de voyageurs de commerce. Ils se recommandaient du Parti du Travail et avaient sans doute des soutiens financiers

¹⁸. Archives nationales, F7 13.718.

importants, car ils mirent en ballottage les deux tenants du titre, A. Artaud et Auguste Besse. Nous n'avons malheureusement pas plus d'information sur eux, mais leur position à la fois contre la CGT et contre l'alliance de la Fédération de France et des catholiques devait bien correspondre à une certaine réalité. Rappelons que les votes étaient effectués par les syndicats, en fonction du nombre d'adhérents reconnus par les pouvoirs publics. Certains syndicats révolutionnaires refusaient de participer à ces élections.

Entre les deux guerres, le groupement d'employés non confédérés le plus important fut dirigé par **Jean Portalier**, ancien membre du syndicat des voyageurs de commerce à Montpellier. Avant la Première guerre, il avait pris la tête du mouvement réformiste contre la direction libertaire de la Bourse du Travail et, en 1914, il en devint secrétaire général-adjoint puis quitta la CGT avec sa Bourse. Il souhaitait se cantonner aux problèmes professionnels et refusait que soient abordés des sujets politiques, philosophiques ou religieux. Il était favorable à une entente féconde entre Capital et Travail, mais disait n'avoir rien de commun avec les "misérables jaunes". Il prônait la conciliation et l'arbitrage obligatoire, ainsi que la transformation du salariat, notamment grâce aux cours professionnels ¹⁹. Après la guerre, Jean Portalier participa à la création de plusieurs syndicats indépendants d'employés de banque en province et devint délégué général de la Fédération nationale des Employés de Banque et de Bourse. En 1923, il déposa les statuts d'une Union Fédérale des Employés de France et fut également vice-président de la Fédération internationale des Organisations indépendantes d'Employés, avec l'appui de l'Association des Employés d'Alsace-Lorraine dirigée par Joseph Beck. A cette Fédération dont le siège était à Strasbourg, appartenait notamment la Fédération des Employés allemands DGA, qui possédait de nombreux services, y compris une société immobilière de constructions, et qui aurait eu 270.000 adhérents.

En 1925, la Fédération des syndicats indépendants des Employés de Banque créa un Cartel interfédéral avec la Fédération des Employés de la Finance CGT et participa aux grèves dans ce secteur. Jean Portalier se présenta aux élections au Conseil supérieur du Travail et, grâce à un accord avec la CGT en 1924 et 1927, il se rapprocha du score d'Auguste Besse. Certains candidats indépendants furent également élus aux conseils de prud'hommes parisiens et, après 1936, parmi les délégués du personnel dans les banques, les assurances et la nouveauté ²⁰.

Des syndicats professionnels se développèrent également, à l'instigation des Croix de Feu en 1937. Des candidats apparurent lors des élections professionnelles ; dans les grands magasins, ils auraient recueilli de 25 à 30% des voix en 1938 et 1939, face à la CGT. Dans les Assurances, les délégués du personnel de 1936 à 1937 seraient restés autour de

¹⁹. *L'Echo de la Banque*, août-septembre 1920.

²⁰. Archives de la Préfecture de Police, BA en cours de classement 310.

11% pour les syndicats professionnels ; ils seraient passés de 12 à 5% pour les syndicats indépendants et de 11 à 8% pour la CFTC, face aux 66 à 75% pour la CGT.

Chez les fonctionnaires, existaient de nombreuses associations professionnelles, tout particulièrement parmi les enseignants ou les personnels d'encadrement supérieur. Ainsi, chez les instituteurs, ceux qui refusèrent la transformation en syndicat et l'entrée à la CGT, en 1920, créèrent une Fédération nationale des groupements professionnels. Elle adhéra à l'Union Fédérative des Fonctionnaires et, en 1922, rejoignit La Confédération des Travailleurs intellectuels. En 1924, elle avait 25.000 adhérents, puis déclina mais, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, elle remporta le tiers des suffrages dans le département de la Seine. Dans l'enseignement secondaire des années vingt, on comptait quatre fédérations nationales non confédérées, douze sociétés de catégories et neuf sociétés de spécialistes. Par ailleurs, le Cercle Fustel de Coulanges anima l'ensemble de l'opposition nationale au mouvement syndical entre les deux guerres. En 1936, la majorité du Syndicat des Lycées, qui aurait eu 5.000 adhérents, fusionna avec le syndicat non confédéré des collèges pour fonder le Syndicat national des Lycées et Collèges (SNALC) autonome. En 1938, il obtint 51% des suffrages au Conseil supérieur de l'Instruction publique, dont plus de 60% chez les agrégés ²¹.

En conclusion, il apparaît que les deux catégories de cols blancs ont joué un rôle important dans la genèse ou le développement des grandes confédérations : les employés à la CFTC et les fonctionnaires à la CGT réformiste. Avant 1914, l'autonomie de la Fédération des Fonctionnaires venait d'abord d'une incapacité juridique, mais aussi d'un rejet de la CGT révolutionnaire. Dans les années vingt, cette autonomie constituait surtout un refus de la division syndicale. Les organisations nettement en marge du mouvement ouvrier ne se trouvaient, de manière significative, que parmi les enseignants et l'encadrement.

Après la Seconde Guerre mondiale, diverses organisations autonomes sont apparues, notamment dans le secteur public. Dans un premier temps, elles ont reflété une opposition à la politisation et à la division syndicale, mais elles ont surtout subsisté dans les secteurs stratégiques où les corporations pouvaient avoir, à elles seules, un pouvoir de négociation, par exemple en bloquant certains services publics. Il en fut particulièrement ainsi dans les transports, l'administration des Impôts ou la police. En revanche, dans le contexte de faible syndicalisation qui a toujours prévalu en France, à quelques exceptions près, les corporations qui n'ont aucun pouvoir de pression particulier doivent d'abord compter sur la

²¹. Gerbod (Paul). "Associations et syndicalismes universitaires" (1) : De 1828 à 1928, (2) : De 1929 à 1937, *Le Mouvement Social*, avril-juin 1966 et octobre-décembre 1970.
Gerbod (Paul). *Les enseignants et la politique*, PUF, 1976, 160 p.

solidarité des grands nombres pour se faire entendre. Quant aux syndicats indépendants, ils ont eu assez peu d'influence parmi les cols blancs.

LES SYNDICATS D'EMPLOYÉS ET DE FONCTIONNAIRES DEPUIS 1948

(Intervention au Conservatoire National des Arts et Métiers, 1996, non publié)

Je m'intéresse surtout aux constantes, aux structures stables, tout spécialement aux genèses des systèmes et des pratiques, et je me méfie des instantanés qui ne seraient pas replacés dans la durée. Il faut constamment distinguer ce qui appartient au hasard ou à la nécessité. J'ai aussi essayé de comparer des catégories proches, tout d'abord les fonctionnaires et les agents publics à statut, puis les fonctionnaires et les agents de bureau du privé, de manière à faire apparaître les données communes et les spécificités propres à chaque secteur. Mon attitude est résolument empirique, aussi à la question des problématiques, je répondrai par une boutade : ni Marx ni Weber, ni Touraine ni Olson... Quant aux « outils » nécessaires au bricolage « scientifique », je me méfie des gadgets qui passent. Je pense que notre travail est d'abord d'établir des faits indiscutables, la théorisation viendra plus tard...

A partir de plusieurs études publiées sur les syndicats de fonctionnaires et d'employés ¹, je broserai un tableau rapide des forces syndicales avant d'analyser le système des relations sociales dans les secteurs concernés.

1. L'état des forces syndicales

D'abord chez les employés du secteur privé, puis dans les fonctions publiques. Le point majeur est évidemment de montrer que le syndicalisme ouvrier est loin d'avoir été le seul, même s'il a joué, pour des raisons idéologiques évidentes, un rôle matriciel, à la fois d'attraction et de répulsion.

Les syndicats d'employés, comme les syndicats ouvriers, sont nés avant la loi de 1884. Dès l'origine, ils ont été constitués de deux branches principales : les syndicats socialisants réformistes ², qui participèrent à la création de la CGT en 1895, et les syndicats chrétiens précurseurs de la CFTC, qu'ils contribuèrent à fonder en 1920, et dont ils furent les

¹ J. SP. *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*. PU de Lille, 1989, 442 p.
Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948. PUF, 1989, 288 p.
Les syndicats des grands services publics et l'Europe. L'Harmattan, 1993, 304 p.
Le syndicalisme des cols blancs. L'Harmattan, 1996, 226 p.

² Ce terme est finalement le mieux adapté pour décrire une attitude séculaire. Son utilisation dans un sens péjoratif et polémique par leurs adversaires durant certaines périodes n'a pas à être retenue, puisque les intéressés eux-mêmes s'affichent aujourd'hui comme "réformistes". En fait, les notions de réformistes et contestataires peuvent être utilisées comme des modèles ou des idéaux-types. Des tendances réformistes et contestataires peuvent coexister dans une même confédération, une fédération ou un syndicat.

leaders et patrons jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Renvoyant à mes études antérieures, je ne présenterai ici l'état des forces syndicales des employées que depuis la Libération.

Les fédérations d'employés comprenaient deux grandes catégories de professions : les employés de commerce et les employés de bureau (banques, assurances et organismes sociaux). Les employés des entreprises furent peu à peu attirés et intégrés dans les fédérations d'industries et disparurent donc en tant qu'entités distinctes au plan syndical, aussi bien à la CGT qu'à la CFTC. Quant aux cadres, de plus en plus nombreux dans les grandes entreprises et les services, ils furent organisés de manière plus ou moins autonome dans les fédérations d'employés, pour les secteurs qui y demeurent.

En 1948, la Fédération des Employés cégétiste, jusque là tenue par des réformistes, se scinda entre la CGT et Force Ouvrière, avec une légère supériorité pour cette dernière. La CGT était surtout bien implantée à Paris et dans le Sud-Est, dans les grands magasins pour la branche du Commerce. FO restait forte parmi les employés de bureau et de services divers.

La Fédération des employés et Cadres FO (FEC) resta structurée en branches multiples et d'importance variable : Sécurité sociale et organismes sociaux, crédit, assurances, commerce non alimentaire, services divers (cercles et casinos, navigation...). Marc Blondel fut secrétaire général de cette fédération de 1974 à 1980. Les effectifs de la fédération sont aujourd'hui de l'ordre de 40.000 adhérents, dont 15.000 pour la Sécurité sociale et 10.000 pour le Crédit. Les branches de la Sécurité sociale et des Assurances sont très fortement influencées par les groupes trotskistes du MPT de Bousset-Lambert. En revanche, Arlette Laguiller n'a qu'une influence limitée dans les banques, seulement au Crédit Lyonnais.

La Fédération des Employés CGT était relativement mieux implantée dans le commerce et se scinda, en 1973, entre une Fédération du Commerce, qui s'associa avec le commerce alimentaire, et une Fédération des Employés qui groupait deux secteurs principaux, Banques et Assurances d'une part, Sécurité sociale et institutions sociales d'autre part. A leur apogée, au milieu des années soixante-dix, la Fédération des Employés avait environ 70.000 adhérents et la Fédération du Commerce en avait presque autant. Mais, en 1983, la Fédération des Employés se scinda à nouveau entre une *Fédération des Organismes sociaux*, qui vit ses effectifs baisser de 35.000 à environ 12.000 aujourd'hui et une *Fédération des Secteurs Financiers*, qui passa de 12.000 à 8.000 cotisants³. Des Unions fédérales d'ingénieurs, cadres et techniciens ont été constituées, mais connaissent les mêmes problèmes que dans les autres secteurs de la CGT. Il s'agit surtout de cadres

³ Sur les difficultés à décompter les cotisants, je renvoie aux travaux d'Antoine Bevoit et Dominique Labbé.

intermédiaires, anciens employés, qui d'ailleurs restent souvent dans leurs syndicats antérieurs.

Aussi bien à la CGT qu'à FO, les fédérations d'employés sont dominées par les agents du bas de l'échelle, dont la proportion ne cesse de diminuer dans les effectifs des entreprises.

La Fédération générale des Employés CFTC était, si l'on ose dire, la cheville ouvrière de la confédération. Elle devint la cible des critiques des fédérations ouvrières ainsi que des tendances laïques et socialisantes qui entreprirent de la démanteler. Dès la fin de la guerre, les fédérations d'industries n'eurent de cesse de récupérer les employés et cadres syndiqués à la Fédération des Employés, ainsi dans la Métallurgie, la Chimie, le Textile, le Verre, l'Alimentation... En 1949, fut créée une Fédération de la Sécurité sociale distincte des Employés puis, en 1954, une Fédération de la Banque, nettement moins conservatrice que celle des Employés. Au moment de la scission de 1964, l'ancienne Fédération générale des Employés était donc très affaiblie et sa partie la plus "confessionnelle", surtout parisienne, resta à la CFTC avec Jacques Tessier, le fils de Gaston.

En 1966, une nouvelle équipe, animée par Hubert Lesire-Ogrel, entreprit de donner à la nouvelle *Fédération des Services CFDT*, qui n'avait plus que 13.000 adhérents, un nouveau souffle, attisé par les événements de mai 1968. Cette fédération devint alors "révolutionnaire" et autogestionnaire. Après une alliance avec la Fédération du Papier-Carton, elle reprit son autonomie et culmina aux environs de 30.000 adhérents au milieu des années soixante-dix, dont 16.000 dans le Commerce et près de 7.000 dans le Crédit, essentiellement les Assurances. La Fédération des Services finit ensuite par se "recentrer" et compte aujourd'hui dans les 30.000 adhérents. Elle est agitée par des tendances corporatives diverses, entre commerce, assurances, service aux entreprises, professions judiciaires, hôtellerie-tourisme, concierges, etc.. Toutes professions relativement peu syndiquées à l'exception des assurances.

La Fédération de la Protection sociale, du Travail et de l'Emploi CFTC, créée en 1949, passa très majoritairement à la CFDT en 1964. Elle resta longtemps assez faible, mais dépassa les 20.000 adhérents dans les années soixante-dix. Elle en compte aujourd'hui environ 17.000, dont plus de la moitié à la Sécurité sociale. Malgré son "recentrage", cette fédération conserve certaines tendances "gauchistes"(LCR).

La Fédération des Banques et établissements financiers, traditionnellement bien implantée dans son secteur dès l'entre-deux-guerres, est passée en majorité à la CFDT en 1964. Elle reste toujours très influencée par des tendances de gauche, opposées à la politique confédérale. De 25.000 adhérents à la fin des années soixante-dix, elle est descendue puis remontée à 20.000 cotisants réels aujourd'hui (soit 25.000 selon le décompte des timbres confédéraux sur une base de 8 par an). Le taux de syndicalisation de

la CFDT dans ce secteur serait de l'ordre de 6%. La CFDT est en tête des syndiqués dans les banques, devant la CGT et FO ; elle demeure faible parmi les cadres et en région parisienne.

Dans les fonctions publiques, les syndicats de fonctionnaires commencèrent à s'organiser à la fin du XIXe siècle et surtout au début du XXe siècle. Comme ils étaient interdits, ils se développèrent sous forme d'associations qui se fédérèrent en 1909 dans une *Fédération nationale des Fonctionnaires*, autonome par rapport à la CGT et groupant surtout des fonctionnaires de l'Etat, y compris les instituteurs. Par ailleurs, s'étaient créées à la CGT, en 1903, une *Fédération des Personnels municipaux* et, en 1907, une *Fédération des Services de Santé*. La Fédération des Fonctionnaires de l'Etat décida d'entrer à la CGT en 1920. La *Fédération des PTT*, qui était indépendante des autres fonctionnaires, y était entrée en 1919. Après la scission de 1921-1922 entre la CGT réformiste et la CGTU, la Fédération des Fonctionnaires se retira dans l'autonomie, pour ne pas avoir à diviser ses troupes, jusqu'en 1927 où elle rejoignit la CGT de Léon Jouhaux. En 1935, les syndiqués des trois fonctions publiques, y compris les enseignants et les postiers, représentaient 40% du total des effectifs de la CGT et de la CGTU. L'ensemble des services publics en constituaient les trois quarts. Avec la réunification de 1936 et l'élan du Front Populaire, le secteur privé l'emporta sur le public.

Après la Seconde Guerre mondiale, les syndicats se réorganisèrent dans le cadre de la CGT réunifiée, mais la tendance communiste, jusque là peu importante, prit de plus en plus de poids dans les fonctions publiques. En 1948, la scission de la CGT entraîna une dispersion particulièrement forte parmi les fonctionnaires, puisque se créèrent des syndicats Force Ouvrière (alors proches de la SFIO), qui se groupèrent ensuite dans une *Fédération générale des Fonctionnaires FO*, la *Fédération des PTT* restant à part. Etaient également constituée une *Fédération des Services publics et de Santé* conservant à peu près la moitié des effectifs précédents.

A la CGT, demeuraient l'*Union générale des Fédérations de Fonctionnaires* avec environ la moitié des syndiqués de l'Etat, une *Fédération des PTT* et une *Fédération des Services publics et de Santé*. Les enseignants refusèrent de diviser leurs forces en créant la *Fédération de l'Education Nationale* regroupant toutes les tendances, et enfin petite *Fédération générale autonome des Fonctionnaires* vit également le jour.

Par ailleurs, la CGC avait commencé à s'organiser chez les fonctionnaires en 1946 et la *Fédération générale des Fonctionnaires CFTC*, de mieux en mieux implantée depuis la guerre, devait se diviser lors de la scission de 1964, avec une grande majorité de fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales qui allaient se grouper dans une *Union des Fédérations de Fonctionnaires et Assimilés CFDT*. Son influence, notamment électorale, ne

cessera de grandir chez les fonctionnaires avant d'être affaiblie par les scissions successives des syndicats SUD dans les années quatre-vingt-dix.

Enfin, en 1992, la FEN elle-même s'est divisée en deux pôles : la *Fédération de l'Education Nationale* maintenue, surtout chez les personnels administratifs et les instituteurs où elle a cependant perdu la majorité, et la *Fédération Syndicale Unitaire (FSU)*, plus marquée à gauche. La FEN maintenue et la Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires (FGAF), renforcée en 1983 par la Fédération Autonome des Syndicats de Police (FASP), se sont regroupées en 1993 dans *l'Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA)*. Les pouvoirs publics ont donc toujours sept interlocuteurs dans la fonction publique de l'Etat. Mais il faut y ajouter la constitution récente du *Groupe des Dix*, qui ne syndique pas que des fonctionnaires et se trouve également représenté dans des services parapublics ou privés, tout comme d'ailleurs l'UNSA.

Cette énumération peut paraître fastidieuse, mais il faut bien voir qu'elle regroupe, comme dans les années trente, une bonne partie des effectifs syndiqués en France. *En termes d'adhérents*, le poids des trois grandes confédérations dans les fonctions publiques est assez proche : autour de 200.000 sur 400 à 500.000 adhérents actifs pour chaque confédération, selon les modes de calcul. En nombre de voix aux élections paritaires, elles sont également assez proches. L'UNSA arrivait en tête dans la fonction publique de l'Etat en raison du poids des enseignants, mais elle a été détrônée récemment par la FSU. Malgré les pertes d'adhérents allant, depuis vingt ans, de la moitié aux deux tiers, les syndicats de fonctionnaires restent toujours les mieux implantés. Dans la dernière enquête de 1995 publiée à Sciences Po, il y avait 10% de salariés syndiqués, dont 24% dans le secteur public⁴. Le chiffre est, en fait, plus élevé dans certains ministères, ainsi à l'Education nationale, aux Finances, à l'Equipement, aux PTT.

Pour l'ensemble des employés de bureau, de commerce et de service, le taux de syndicalisation est de 8%, contre 11% chez les ouvriers. Mais les chiffres sont fort différents selon les catégories : d'environ 2 à 3% dans le commerce et les services à 10% dans les assurances, 14% dans les banques et 20% à la Sécurité sociale. En fait, un des principaux critères de syndicalisation est la taille de l'entreprise, qu'il s'agisse des employés des ouvriers ou des cadres. Dans ces conditions, les grands services publics ou parapublics viennent en tête.

La méfiance à l'égard des syndicats, qui ne touche vraiment qu'un salarié sur deux en 1995⁵, peut expliquer l'explosion des coordinations dans les années quatre-vingt, notamment à la SNCF et parmi les infirmières. L'accent a alors été mis sur les aspects identitaires, professionnels et corporatifs. On constate cependant que ces mouvements très

⁴ Lachaise (Guillaume). *Crise de l'emploi et fracture sociale*. Presses de Sciences Po, 1996, 234 p.

⁵ Selon le sondage ci-dessus.

médiatiques ont été incapables de se perpétuer : les coordinations infirmières, après leur éclatement, ont obtenu une représentativité assez faible aux élections paritaires. Mais les syndicats ont certainement senti passer le vent du boulet et ont recherché un meilleur contact avec la base. Les mouvements de la fin 1995 ont montré que les organisations syndicales étaient toujours capables d'encadrer leurs troupes, à condition de les suivre. En fait, les salariés ont compris que le seul moyen de se faire voir et entendre, dans une nouvelle forme de démocratie directe était de défiler dans les rues, voire d'occuper des locaux symboliques, dans des manifestations "télégéniques". C'est le seul moyen qui leur reste de faire pression sur les pouvoirs, par le relais de l'opinion. Mais ces mouvements n'ont pas entraîné un raz-de-marée d'adhésions syndicales, même si certaines organisations progressent depuis plusieurs années, ainsi la CFDT qui a vu ses adhérents augmenter de 5% en 1995, malgré l'hémorragie des syndicats SUD. L'impact des mouvements de contestation s'est finalement plus ressenti au niveau des élections professionnelles, où les syndicats contestataires ont été en hausse en 1996, ainsi à la FSU et à la CGT.

2. Le système des relations sociales

Nous verrons que les statuts et conventions collectives constituent des systèmes structurants relativement stables, avec cependant des pratiques convergentes, alors que les configurations et les rapports de forces dans les revendications et conflits sont en mouvement.

Des statuts et conventions relativement stables, mais des pratiques en convergence

Les secteurs public et privé se distinguent surtout par une différence de situation des personnels régis, *soit par des statuts soit par des conventions collectives*. D'après la conception française du droit public, les fonctionnaires sont, vis à vis des pouvoirs publics, dans une situation statutaire et réglementaire. Il ne peut y avoir de contrats conclus à égalité entre les deux parties. Entre les deux guerres, les syndicats de fonctionnaires récusait cette conception. Ils réclamaient d'être traités comme les autres salariés, d'avoir le droit syndical et de passer avec les pouvoirs publics des contrats collectifs, autrement dit des conventions collectives. Ils demandaient également la mise en place d'instances paritaires, à l'image des conseils Whitley britanniques, pour gérer les problèmes des personnels. Les gouvernements de droite, au contraire, insistent sur les obligations particulières des fonctionnaires, à fixer dans un statut qui, entre autres, interdirait le droit de grève.

Finalement, le statut général des fonctionnaires élaboré par le cabinet de Maurice Thorez, ministre communiste de la Fonction publique nommé par le général de Gaulle, reconnut le droit syndical et mit en place une série d'organismes consultatifs : conseil supérieur de la Fonction publique, comités techniques paritaires et commissions administratives paritaires. Les rédacteurs du statut, en fait des syndicalistes communistes, envisageaient une réelle participation des représentants des personnels, mais la situation réglementaire des fonctionnaires ne permettait qu'une simple consultation, et une réelle concertation ne fut effective qu'en fonction du rapport des forces, ainsi en 1968 ou après 1981. Dans les administrations où les syndicats étaient particulièrement bien implantés, comme à l'Education nationale, certaines pratiques de cogestion ont pu se développer.

Des statuts virent également le jour dans les entreprises publiques : SNCF, EDF-GDF etc., mais les personnels restaient dans une situation de droit privé. Le contenu des statuts ou des conventions collectives pouvait d'ailleurs être identique et, à la SNCF, on passa d'un système à l'autre, sans changement de contenu. La particularité de ces statuts était d'être approuvés par les pouvoirs publics et de garantir, implicitement ou explicitement, une carrière à vie.

A vrai dire, les conventions collectives passées par les employés des secteurs privé, public ou parapublic, en étaient assez proches. Ainsi, dans les banques, les assurances ou la Sécurité sociale, qui est un service public géré avec des personnels de droit privé. Dans la pratique, ces conventions négociées par les organisations syndicales et périodiquement révisées, ont longtemps garanti l'emploi, malgré des plans sociaux de réduction des effectifs qui, dans les banques comme à la SNCF, n'ont d'abord touché que des volontaires (départs en retraite...) Il y avait donc là un vaste secteur d'emplois protégés, qui se voulait un modèle pour les autres travailleurs. La crise qui se développa a évidemment ébranlé bien des certitudes.

En fait, au delà du droit public ou privé, *les pratiques sociales tendent à converger*. A côté des relations traditionnelles dans les instances paritaires de la fonction publique, se sont développés plusieurs types de rapports sociaux dans le cadre de la politique dite contractuelle, qu'on tenta d'adapter du privé au public après 1968. Le nouveau statut des fonctionnaires de 1983 parlait de "négociations préalables" concernant les rémunérations et les conditions de travail. La politique contractuelle, outre les négociations salariales annuelles depuis 1970, reprit une certaine vigueur avec le gouvernement Rocard en 1989. En effet, les augmentations salariales étant de plus en plus difficiles pour des raisons budgétaires, on chercha à obtenir la signature d'accords connexes, ainsi sur la formation continue, les nouvelles classifications de la réforme Durafour, l'hygiène et la sécurité, l'emploi précaire ou le congé de fin d'activité (1996). Ces accords-cadres, signés par un certain nombre d'organisations généralement considérées comme réformistes, sans avoir de

réelle valeur juridique, sont limitées dans le temps comme les conventions collectives, et peuvent aussi être rediscutées de manière décentralisée, au niveau des ministères ou des services. Des commissions de suivi entre les seuls signataires se réunissent périodiquement pour faire le point des applications. La pratique des accords-cadres a également été largement utilisée dans la réforme des PTT. On voit ainsi converger les pratiques du public et du privé.

De même, à la Sécurité sociale, la convention collective est considérée comme un quasi statut dont les acquis sont intouchables, au moins à Force Ouvrière et, dans une moindre mesure, à la CGT. Le gouvernement qui souhaitait voir remettre en cause certaines dispositions, au début des années quatre-vingt-dix, a dû reculer. Les dernières réformes auront évidemment des retombées sur le personnel et l'application, notamment, du projet SESAM-VTAL ne se fera pas sans heurts.

Revendications et conflits : des rapports de forces et des configurations en mouvement

Les revendications salariales sont longtemps restées au cœur de l'activité syndicale au niveau national et sont liées au contexte politique et économique général. Dans les années cinquante et soixante, les organisations de fonctionnaires ont obtenu des hausses de salaires lentes mais significatives, qui constituaient d'ailleurs l'essentiel de leurs revendications. Après 1968, les accords salariaux étaient généralement signés par les organisations considérées comme réformistes, FO et FEN, tandis que la CGT et la CFDT refusaient. Après 1981, les configurations syndicales furent recomposées : Force Ouvrière passa de plus en plus dans le camp contestataire avec la CGT, alors que la CFDT et la FEN, soutenues par la FGAF, la CFTC et la CGC, animaient le camp réformiste. Durant cette période de blocage et de rigueur des années quatre-vingt, les relations syndicales avec les pouvoirs publics furent très difficiles sur les rémunérations, alors qu'elles pouvaient être meilleures sur les réformes statutaires, par exemple. Puis, selon une tactique bien connue depuis longtemps, lorsque la hausse des rémunérations n'est plus possible, on se bat sur la reclassification des emplois et la refonte des grilles indiciaires - ce qui fut fait en 1990. L'équilibre des forces entre réformistes et contestataires dans la fonction publique vient d'être rompu par le succès de la FSU aux élections dans les commissions administratives paritaires des enseignants. Les "contestataires", qui étaient déjà majoritaires en voix, le seront tôt ou tard en sièges au Conseil supérieur de la Fonction publique, qui constitue de ce point de vue un symbole. Mais il se pourrait aussi que Force Ouvrière cherche à jouer à nouveau un rôle pivot, en signant au coup par coup, et donc à se rendre indispensable pour les pouvoirs publics.

De même, chez les employés de bureau du privé que j'ai étudiés, les classifications ont été longtemps un sujet majeur de revendications, qui ont parfois débouché sur la renégociation de conventions collectives où, là encore, compte le rapport des forces et l'état des configurations syndicales. Ainsi, dans les assurances où la CFDT est bien implantée et d'orientation réformiste, une nouvelle convention collective a pu être discutée et conclue en 1992. En revanche, dans les banques où la CFDT est également bien implantée mais d'orientation beaucoup plus contestataire, l'ouverture de négociations n'a jamais été possible, dans une conjoncture économique, il est vrai, beaucoup plus difficile que dans les assurances.

La grève est un moyen de matérialiser un rapport de force pour aboutir à une négociation, pour faire abandonner un projet jugé inacceptable, ou même pour manifester son opposition à la politique suivie de manière plus générale.

Pendant longtemps, l'arrêt concerté du travail fut considéré comme incompatible avec la continuité du service public. Le droit de grève figurait dans le préambule de la Constitution de 1946 pour les fonctionnaires comme pour les autres salariés. Mais les lois qui devaient le réglementer ne virent jamais le jour - d'où de constantes remises en cause. Les grèves intercatégorielles pour l'ensemble de la fonction publique concernent généralement le pouvoir d'achat et les rémunérations. Elles durent habituellement une journée et sont d'ordre plutôt symbolique. La participation aux arrêts de travail varie avec le nombre d'organisations qui y appellent : si elles passent de deux à quatre, la participation est beaucoup plus que doublée et si les sept sont unanimes, elles peuvent mobiliser une majorité de syndiqués et de non syndiqués. Les grands mouvements interprofessionnels, pour l'ensemble des fonctions publiques ou des services publics et à l'appel de la plupart des organisations, sont relativement rares. En revanche, les mouvements catégoriels, limités à une profession ou une administration et dans l'unité syndicale, se sont multipliés dans certaines périodes. Il s'agit le plus souvent de catégories situées dans des points sensibles pour l'opinion publique et capables d'obtenir un fort relais médiatique : postiers, enseignants, infirmières, agents des Finances...

Chez les employés de bureau du privé, les grèves unitaires de branche sont également une tradition. Dans les banques, dès l'entre-deux-guerres, la CFTC lançait des ordres de grève avec la CGT. Le système des relations sociales chez ces employés est resté longtemps assez proche de celles des fonctionnaires. Au début du siècle, on qualifiait d'ailleurs les employés de banque de "quasi fonctionnaires". En fait, ils avaient une stabilité de l'emploi quasi assurée, qui a duré avec la montée de l'emploi tertiaire jusqu'à ces dernières années. La première vague d'informatisation, malgré les craintes, n'a pas provoqué une baisse des emplois mais leur reclassification, avec le développement d'emplois intermédiaires et d'encadrement. Avec la recherche de la compétitivité, les

premiers plans sociaux dans les banques sont restés très avantageux pour les volontaires. Certaines difficultés bancaires plus récentes ont entraîné un véritable engourdissement des relations sociales traditionnelles : le patronat, très divisé, n'est plus en mesure de prévoir clairement l'avenir et la négociation sur la convention collective, contrairement à celle des assurances, a été impossible. Très récemment, la révision du décret de 1937 sur la durée hebdomadaire du travail est restée dans l'impasse jusqu'à ce que le gouvernement intervienne. La conjoncture économique remet en cause toutes les règles du jeu. De même, les employés de la Sécurité sociale, qui se croyaient à l'abri d'une convention collective "statutaire" et intangible, risquent d'avoir à "bouger".

J'ai été frappée par le peu de capacité des responsables syndicaux à anticiper l'avenir dans ces secteurs, mais il faut dire que les responsables patronaux n'ont pas paru mieux armés. Ce dernier trait n'est sans doute pas étranger aux mouvements de la fin 1995. La peur non seulement du changement mais de l'inconnu, qui peut déboucher sur le chômage même dans des emplois jusque là protégés, pourrait induire des comportements de contestation systématique, voire de nihilisme plus ou moins anarchique. Alors que les syndicats, avec des raisonnements rationnels, ont souvent du mal à mobiliser une base peu syndiquée, ils peuvent bénéficier d'explosions de révolte, à condition de savoir les canaliser.

Quoi qu'il en soit, on constate aujourd'hui que la situation des agents publics et privés est de plus en plus proche et que le système des relations sociales, comme les modes de gestion des personnels, obéissent à des tendances communes. Les formes d'action syndicales vont se polariser partout sur la défense de l'emploi, dans le privé comme dans le public.

LES SYNDICATS DES GRANDS SERVICES PUBLICS

(publié dans *La Revue Administrative*, mars-avril 1995.)

En dehors de quelques périodes exceptionnelles, 1919-20, 1936-37, 1946-47, les syndicats ont toujours été très faibles en France. Un des rares secteurs où ils ont été réellement implantés, de la fin du XIXe siècle à nos jours, sont les grands services publics : chemins de fer, gaz et électricité, arsenaux et manufactures, PTT, fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière ¹. Ces salariés étaient plus d'un million au début du siècle, plus de deux millions après la Seconde Guerre mondiale et sont aujourd'hui quatre millions et demi, soit 21% des emplois, agriculteurs, artisans et commerçants exclus.

Si la plupart des concessions de chemins de fer, de gaz et d'électricité étaient gérées par des compagnies privées, elles étaient, malgré tout, des services d'intérêt public et, très tôt, les socialistes et syndicalistes demandèrent leur nationalisation. Après la Première Guerre mondiale, la nationalisation industrialisée à gestion tripartite devint une des revendications de la CGT réformiste, y compris les fonctionnaires, alors que les tendances CGTU et communiste s'y opposaient. Depuis la Libération, tous ces personnels ont obtenu des statuts, qui sont des sortes de contrats collectifs légaux, édictés sous le contrôle des pouvoirs publics, et dont la caractéristique majeure est la stabilité de l'emploi.

Les syndicats des grands services publics sont, de nos jours, confrontés à une double crise : la désyndicalisation qui touche l'ensemble des organisations, et la remise en cause des monopoles publics.

1. L'essor d'un mouvement social

Les syndicats se sont développés **dès la fin du XIXe siècle** dans tous les services où ils n'étaient pas strictement interdits, chemins de fer, arsenaux, tabacs et allumettes, gaz puis électricité, collectivités locales. La plupart de ces syndicats furent parmi les premiers à entrer à la CGT fondée en 1895, avec une difficulté particulière pour les employés qui n'étaient pas de pure exécution et qui furent récusés par la confédération devenue révolutionnaire au début du siècle. Les syndicats n'étant pas admis pour les fonctionnaires, se constituèrent des associations professionnelles, amicales et groupements divers, appelés parfois syndicats, qui, dans les premières années du siècle, se fédérèrent, comme le mouvement ouvrier.

¹. Jeanne Siwek-Pouydesseau. *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, L'Harmattan, 1993, 304 p.

A la veille de la Première Guerre, la Fédération des Fonctionnaires annonçait 200.000 adhérents et la Fédération Postale 60.000 ; les ouvriers de l'Etat, agents municipaux et de Santé 47.000, les syndicats des chemins de fer, qui avaient beaucoup baissé, et ceux de l'éclairage 27.500. Soit 335.000 fédérés ou confédérés sur une population salariale de plus d'un million, dont 88.000 à la CGT sur un total de 256.000 cégétistes.

La majorité de ces syndiqués était réformiste, ainsi la presque totalité des instituteurs et des personnels de l'Etat, de même qu'une bonne part des agents des chemins de fer, du gaz, des arsenaux, des tabacs et allumettes. Parmi les révolutionnaires, on peut citer les ouvriers et une partie des petits employés des Postes, les électriciens parisiens et une part infime des instituteurs...

Tous ces services et établissements géraient de grandes masses de personnels où l'anonymat était plus facile qu'ailleurs. Cependant, les responsables syndicaux étaient souvent pourchassés, ou au moins déplacés, notamment les instituteurs lorsqu'ils se voulaient révolutionnaires. Les établissements de l'Etat, arsenaux, tabacs et allumettes, où le droit syndical n'était pas interdit pour les ouvriers, connurent des formes de concertation. A partir de 1900, les représentants syndicaux étaient reçus par les directions, par exemple dans les manufactures, et des permissions spéciales d'absence étaient accordées. Dès le XIXe siècle, le droit à pension avait été une des premières garanties données aux agents des services publics, notamment dans les chemins de fer, pour les fidéliser dans leur emploi. Cela aboutit à une forte stabilité des personnels, qui était à l'avantage des deux parties. La grande dimension des établissements, leur gestion centralisée, même lorsque les services locaux ne comportaient que quelques personnes, et la stabilité des emplois furent certainement parmi les principaux facteurs d'une syndicalisation forte et durable. Dans cette première période, les grèves étaient interdites pour l'ensemble des services publics et les arrêts de travail dans l'électricité, les postes ou les chemins de fer, furent des échecs.

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les syndicats des services publics se renforcèrent considérablement, d'autant que le droit syndical pour les fonctionnaires fut voté par la Chambre des Députés en juillet 1919, mais le projet ne fut pas ratifié par le Sénat. La CGT de Léon Jouhaux, devenue réformiste, élaborait alors, dans le cadre du Conseil Economique du Travail, un vaste plan de nationalisation à gestion tripartite, qui servit longtemps de référence pour concevoir l'organisation souhaitable des entreprises et services publics. L'entrée de la Fédération des Fonctionnaires, y compris les instituteurs, à la CGT fut décidée en 1920, alors que la Fédération Postale y avait adhéré l'année précédente. La répression contre les syndicats et la scission de 1921-22 suspendirent l'adhésion de la Fédération des Fonctionnaires à la CGT jusqu'en 1927, et elle attendit des jours meilleurs jusqu'à la circulaire Herriot d'août 1924. Le fait de ne pas s'être divisés aida grandement les

syndicats de fonctionnaires, qui se développèrent à nouveau lorsqu'ils furent reconnus en fait sinon en droit.

Après la grève des cheminots de 1920 et la scission entre la CGT et la CGTU, la syndicalisation dans les services publics marqua un coup d'arrêt, mais leurs effectifs résistèrent mieux que dans le secteur privé. Des Cartels des Services publics virent le jour au sein de la CGT et de la CGTU pour défendre le pouvoir d'achat.

Dans les années trente, après le retour de la Fédération des Fonctionnaires à la CGT de Léon Jouhaux et avant la réunification de 1935, les effectifs syndiqués de l'ensemble des services publics représentaient plus de 80% de la CGT et plus de la moitié de la CGTU. Soit 437.500 adhérents sur un total de 533.000 à la CGT et 140.000 sur 258.000 à la CGTU. Après la réunification, en 1937, les services publics totalisaient 1.105.000 adhérents sur 4.900.000 à la CGT. Les effectifs syndicaux des services publics avaient doublé, alors que ceux de l'ensemble de la CGT étaient multipliés par six. Les fonctionnaires, qui augmentèrent le moins, étaient déjà les plus fortement syndiqués et, en 1937, les services publics ne représentaient plus que 22% des effectifs de la Confédération réunifiée.

L'entre-deux-guerres fut une **période de consolidation** pour les syndicats des services publics, la syndicalisation se diffusant dans l'encadrement moyen et moyen-supérieur, particulièrement en 1924 et 1936. Ce phénomène était, en partie, lié à l'avancement qui se faisait à la fois à l'ancienneté et par concours : on finira par voir des directeurs d'administrations anciens syndicalistes. Les représentants syndicaux furent de plus en plus aisément reçus par les directions et des facilités furent accordées aux principaux responsables, qui étaient mis en disponibilité, tout en continuant à bénéficier des droits à la retraite ainsi que des possibilités de réintégration. Ils étaient alors payés par les syndicats et avaient donc directement intérêt à ce que les cotisations rentrent. En revanche, les militants de la CGTU étaient rarement reconnus et souvent révoqués, ainsi après les grèves de 1920. En effet, les grèves demeuraient sévèrement réprimées dans les services publics : les permanents CGTU furent souvent des agents révoqués, qui n'appartenaient plus aux cadres de leur établissement... et ne pouvaient donc plus être sanctionnés. Dans les périodes politiquement favorables, ainsi en 1924 et 1936, de fortes pressions furent exercées sur les pouvoirs publics et les entreprises pour que ces anciens révoqués soient réintégrés et puissent au moins bénéficier du droit à la retraite.

Certaines formes de participation du personnel se développèrent peu à peu dans des conseils de discipline ou de gestion, des services sociaux, des conseils d'administration. Des élections des représentants du personnel furent organisées dans certains services. Parmi les fonctionnaires de l'Etat, les syndicats n'étaient toujours pas juridiquement reconnus mais les délégués du personnel étaient, en fait, des représentants syndicaux. Bien plus, de 1919 à 1929, puis à nouveau en 1936, diverses commissions comprenant à la fois des hauts

fonctionnaires et des représentants syndicaux furent chargées d'étudier les traitements ou la situation des agents de l'Etat. Certaines garanties dans les conditions de travail et d'emploi apparurent dans les services publics, avant la Seconde Guerre mondiale, en avance sur le droit du travail.

2. L'apogée et l'épuisement du modèle

Les lendemains de la Libération furent marqués par les nationalisations du secteur public, en particulier à EDF-GDF, et par la mise au point des statuts des personnels publics. Les chemins de fer étaient des précurseurs avec le statut de 1920 et la nationalisation de 1937. Tous les statuts des personnels de 1945-46, dans les arsenaux, les mines, à EDF-GDF ou dans la fonction publique de l'Etat, furent élaborés par des ministres communistes et présentaient des points communs. Ils généralisaient des garanties antérieures et, surtout, institutionnalisèrent les droits syndicaux et la concertation. Les syndicats des services publics devenaient eux-mêmes des sortes de services d'intérêt public. En fait, les nationalisations tournèrent à l'étatisation et la participation des personnels devint de plus en plus formelle. Mais les "droits syndicaux" et avantages divers ne cessèrent de croître. Le Cartel des Services publics CGT, regroupant notamment les fonctionnaires, cheminots, gaziers, électriciens, travailleurs de l'Etat... fut très actif dans la défense du pouvoir d'achat jusqu'à la scission, puis des cartels confédéraux prirent le relais durant les années cinquante, avant de se déliter. Enfin, à partir des années soixante, les grèves se multiplièrent dans les services publics, établissant un nouveau rapport des forces avec les pouvoirs publics. Dans les années quatre-vingt, les grèves générales et symboliques d'une journée, très en vogue la décennie précédente, furent plutôt en baisse, puis se développèrent des conflits sectoriels, plus ou moins durs, parfois sous forme de coordinations. Cependant, ces tentatives de contournement des syndicats, largement orchestrées par les médias, semblent avoir fait long feu, pour l'instant.

La scission syndicale de 1947-48 entre la CGT et Force Ouvrière entraîna un net recul de la syndicalisation, qui resta cependant forte dans l'ensemble des services publics. Puis, en 1964, la crise de la CFTC, qui s'était assez bien implantée dans le secteur public après la Libération, émietta encore plus les forces syndicales. La CFDT continua cependant à se développer, tout particulièrement dans les fonctions publiques. Après la dernière scission de la FEN et de la FSU en 1993, la fonction publique d'Etat se trouve divisée entre huit organisations syndicales, la CFTC et la CGC restant peu représentées. Pourtant, au niveau des grands services, il n'y a guère qu'une, deux ou trois organisations vraiment représentatives, qui varient selon les configurations adoptées, notamment en 1948, où certains syndicats optèrent en bloc, soit pour la CGT, soit pour FO. Le phénomène est

encore plus net pour la FEN dans l'enseignement primaire et la FSU dans le secondaire. Si Force Ouvrière reste bien représentée dans la fonction publique, après l'UNSA, réunissant la FEN maintenue et la FGAF ², et après la CFDT et la CGT, elle est beaucoup moins bien implantée dans les grands services publics nationalisés où la CGT reste prépondérante.

Un point paraît évident : pour les fonctions publiques, **la désyndicalisation** ne peut être expliquée par le chômage ou la baisse des effectifs, puisqu'ils ont très peu baissé et seulement après 1986, alors que la chute des syndiqués date du milieu des années soixante-dix, avec des variantes selon les fédérations et confédérations. Par contre, le secteur des chemins de fer a vu ses effectifs diminuer de plus de moitié depuis la Libération ; de même, la baisse a été importante dans les tabacs et allumettes ou les arsenaux.

Parmi les principales causes de la désyndicalisation actuelle dans les services publics, on peut citer la désaffection pour les formes d'action collective traditionnelle, particulièrement chez les femmes et les jeunes, le développement des sources d'information autres que syndicales avec une presse d'entreprise de plus en plus présente, la fonctionnarisation de militants permanents institutionnellement isolés de leur base, la déception à l'égard d'une rigueur budgétaire qui entraîna un blocage des carrières et des rémunérations, ainsi que l'impuissance des syndicats à changer le cours des choses.

Quoi qu'il en soit, la syndicalisation reste beaucoup plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé. Notons, au passage, que les moyennes de syndicalisation entre public et privé n'ont, dans ces conditions, aucun sens. En 1990, les taux de syndicalisation donnés par les sondages de l'IFOP et de la SOFRES étaient de l'ordre de 14 à 15% pour l'ensemble des salariés, dont 26% dans le secteur public et 8% dans le privé. Alors qu'ils étaient 44% dans le public et 18% dans le privé, en 1981, les chiffres semblent stabilisés et même en hausse pour la CFDT et FO depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Le nombre d'adhérents réels des confédérations a toujours été difficile à évaluer, d'autant que les méthodes de comptabilisation varient selon les organisations et les observateurs, qui totalisent les actifs seuls ou avec les retraités, et calculent des moyennes de timbres variant de six à dix par an ³. On ne peut donc prendre en compte que des ordres de grandeur, qui sont d'ailleurs très proches pour les trois grandes confédérations. Dans les trois fonctions publiques, y compris les PTT, la CGT aurait bien moins de 200.000 adhérents actifs et environ 100.000 cotisants pour le reste des services publics. Soit moins de 300.000 sur environ 400.000 adhérents actifs et près de 200.000 retraités. La CFDT aurait 170.000 syndiqués fonctionnaires et environ 50.000 adhérents dans les autres services publics, sur plus de 450.000 adhérents actifs. FO aurait autour de 200.000 adhérents publics sur environ 400.000 cotisants. Au total, entre la moitié et les deux tiers des effectifs des confédérations

². Jeanne Siwek-Pouydesseau, "La FEN depuis 1948", *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1994.

³. voir notamment, Antoine Bevort et Dominique Labbé. *La CFDT*, La Documentation Française, 1992.

appartiennent aux services publics et cette situation n'est pas nouvelle. D'après une enquête effectuée au congrès confédéral CGT de 1992, 67% des délégués appartenaient au secteur non capitaliste ⁴. On peut rapprocher ce chiffre de l'enquête CSA sur les militants lecteurs de *Syndicalisme Hebdo* CFDT ⁵, où 40% appartenaient aux fonctions publiques et 26% au secteur "mixte". A Force Ouvrière, les évaluations confédérales, en 1992, étaient de 60% pour le secteur public.

Au début des années 1990, les taux de syndicalisation étaient de l'ordre de 50% à EDF-GDF, plus de 30% dans l'enseignement, 30% aux Finances et à l'Équipement, 25% à la SNCF et aux PTT, un peu plus de 15% chez les hospitaliers et 10% chez les territoriaux. Les évolutions des taux de syndicalisation et des voix obtenues aux élections professionnelles ne sont pas parallèles et le rapport entre les deux peut être très variable selon les fédérations et confédérations. Ainsi, les fédérations de la CFDT recueillent proportionnellement plus de voix aux élections qu'elles n'ont d'adhérents. Les nombres de voix et d'adhérents sont plus proches à FO. Mais l'écart se creuse évidemment partout avec la désyndicalisation, qui est beaucoup plus forte que l'abstention. De nos jours, le nombre d'adhérents peut être inférieur au tiers des voix obtenues.

Si les syndicats des grands services publics ont réussi à surmonter la crise de ces vingt dernières années, notamment grâce aux fortes protections légales instituées après la Libération, ils sont aujourd'hui confrontés à une **remise en cause** sans doute plus pernicieuse. En effet, la vague de libéralisation des années quatre-vingt, la mondialisation de l'économie et les principes du fonctionnement de l'Union européenne ébranlent tout ce qui faisait la spécificité des services publics à la française, fondés sur le monopole et les subventions croisées, et confortés par des statuts des personnels très protecteurs. Le mouvement de "privatisation", qui a d'abord touché la SEITA, puis le GIAT, avant de menacer les télécommunications, a bien souligné le déplacement des frontières admises. Les statuts des personnels, en fait sinon toujours en droit, en seront obligatoirement affectés, à partir du moment où la concurrence est au cœur du nouveau système. Ainsi, la stabilité de l'emploi est, déjà, de moins en moins assurée. La spécificité des règles de gestion et de rémunération tendra à se banaliser et la désintégration en chaîne ne s'arrêtera pas aux seuls services marchands. Car les auto-justifications corporatives, au nom de l'"égalité" et de la "neutralité" du service, finissent par ne plus convaincre personne lorsqu'elles aboutissent à une totale irresponsabilité. Que peut devenir la concertation avec les salariés, qui frisa parfois la cogestion, dans un régime de concurrence où les usagers ont également leur mot à dire ?

⁴. CGT. ISERES. *Etudes et Recherches* n° 114, 1992, 183 p.

⁵. *Syndicalisme Hebdo*, 21.7.1994.

Le poids des corporations nationales sera dilué et les avantages des organisations syndicales en subiront les conséquences. Toute la question est, pour elles, de savoir s'il faut résister envers et contre tout, au risque de disparaître, ou s'adapter pour préserver l'essentiel et conserver une influence dans un contexte nouveau. Après une période de contestation plus ou moins passive, la CGT et FO ont réussi à mobiliser leurs troupes dans la journée revendicative du 23 novembre 1994. D'autres ont tenté de réagir en proposant une Charte européenne des Services publics en réseaux, mais le chemin risque d'être très long ⁶.

En conclusion, l'effet de taille et la protection de l'anonymat ont certainement été déterminants dans la syndicalisation des services publics. Pendant longtemps, ce n'est pas l'intérêt personnel direct qui a joué, mais plutôt une culture de solidarité, l'idée que face à l'Etat-patron seule l'union pouvait faire la force. De ce point de vue, plus les statuts sont généraux et appliqués à un grand nombre et plus ils sont faciles à défendre, au besoin par la grève. Cette dernière fut largement utilisée, après la Seconde Guerre mondiale, pour faire pression sur l'opinion et les pouvoirs publics. Mais ce moyen s'émousse lorsque les décisions ne sont plus prises à Paris, d'autant que le mouvement syndical européen est loin d'être efficacement organisé et que les frontières ne cessent d'évoluer. Si la crise de la désyndicalisation en France semble en partie jugulée, la crise culturelle des organisations dans les services publics ne fait que commencer.

⁶. Jeanne Siwek-Pouydesseau. *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, 1993, op. cit.
Pierre Bauby et Jean-Claude Boual. *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics ?* Editions de l'Atelier, 343 p.
Nicole Belloubet-Frier. "Service public et droit communautaire". *AJDA*, 20 avril 1994, p. 270-285.
Revue des Affaires Européennes, "Les services publics en Europe : entre monopole et concurrence", 1994, n° 2.
Actualité des Services publics en Europe. Lettre des entreprises européennes de réseaux, mensuel, 1994.

LES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES ENTRE CORPORATISME ET INTERET GENERAL

(Publié dans *Recherche Socialiste*, revue de l'OURS, juin 2001)

Le syndicalisme des fonctionnaires en France a pour originalité d'avoir instauré un véritable contre-pouvoir au sein de l'appareil d'Etat. Alors qu'aux Etats-Unis, la justification de l'action administrative est d'être au service des particuliers, avec une fonction publique peu prestigieuse et des syndicats pendant longtemps inexistantes, les bureaucraties européennes, notamment en France et en Grande-Bretagne, ont pour légitimité la poursuite de l'intérêt général. En Grande-Bretagne, cette légitimité a été obtenue par la neutralisation politique des fonctionnaires, grands et petits, et leurs syndicats n'ont jamais réussi à constituer un rapport de force politique. En Allemagne, la spécificité du syndicalisme des fonctionnaires et employés est d'être longtemps resté en grande partie autonome par rapport au mouvement ouvrier, avec des fonctionnaires sans droit de grève.

En France, la recherche de l'intérêt général a été dissociée entre les élites politico-administratives, dont les grands corps de l'Etat, et les petits et moyens fonctionnaires constitués en corporations syndicales pour faire valoir leurs droits propres face à cette classe dirigeante et, en même temps, revendiquer le développement des services publics dans l'intérêt de tous¹.

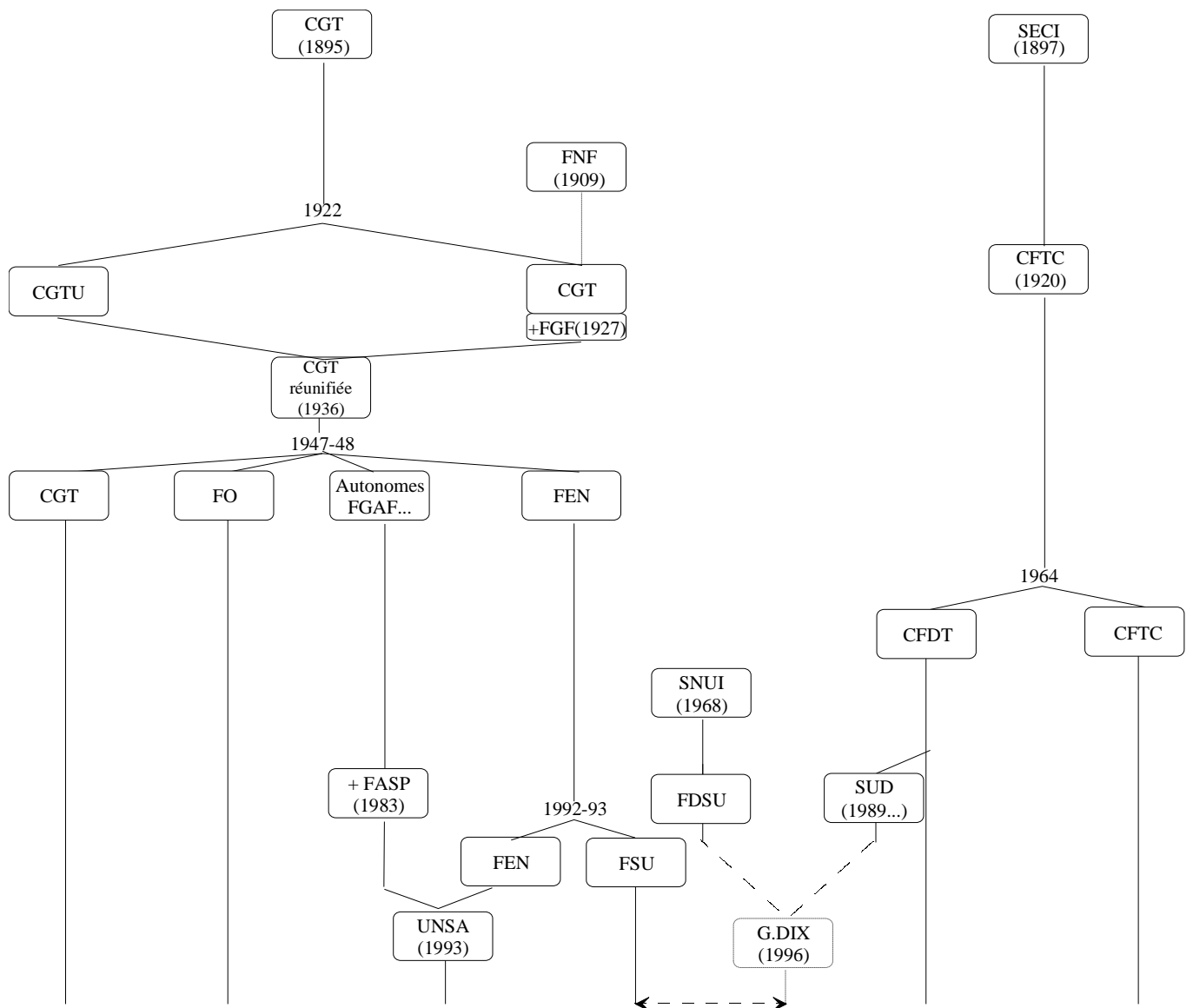
Dans la conception traditionnelle de la fonction publique française, d'essence monarchique, les agents de l'Etat ne pouvaient s'organiser pour défendre leurs intérêts, au risque de mettre en cause la souveraineté nationale et la hiérarchie administrative. Leurs associations devinrent encore plus dangereuses lorsqu'elles eurent la prétention de s'allier avec les "classes laborieuses" qui s'organisaient au sein de la CGT. Pour enrayer la menace de coalitions portant atteinte à leur autorité, les pouvoirs publics tentèrent d'élaborer des projets de statuts pour les fonctionnaires de l'Etat, dont ces derniers finirent par repousser le principe, dans la mesure où le droit syndical leur serait définitivement interdit par la loi.

Les organisations de fonctionnaires se fédérèrent efficacement pour accroître le poids de leur nombre et conserver leur unité, malgré la division entre cégétistes et unitaires. Leur ambition était d'obtenir les mêmes garanties que les autres salariés, droit syndical et contrat collectif, dans le cadre d'un mouvement ouvrier uni. Pourtant, après la Seconde Guerre mondiale, ils furent soumis à une situation statutaire de plus en plus unifiée, alors

¹ . Nous n'abordons ici qu'un des aspects de la question syndicale. Sur les relations avec le PS : Bergounioux (Alain) et Grunberg (Gérard). *Le long remords du pouvoir*. Fayard, 1991, p. 368-379.

que leurs syndicats ne cessaient de se fragmenter (tableau I), rendant leur action problématique, tiraillée entre intérêt général et intérêts particuliers ².

Tableau I. Les syndicats de fonctionnaires issus de la CGT et de la CFDT



². Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*. Berger-Levrault, 2001.

L'unité pour obtenir le droit commun aux salariés

Les syndicats ouvriers ayant été reconnus par la loi de 1884, certaines organisations professionnelles de fonctionnaires, qui commençaient à voir le jour, envisagèrent d'en bénéficier, mais un arrêt de la Cour de Cassation de juin 1885 limita son application aux salariés de l'industrie, de l'agriculture et du commerce. En 1887, le ministre de l'Instruction publique interdit la constitution de syndicats d'instituteurs, prétention qu'il jugeait séditionnaire. En fait, on refusait aussi aux fonctionnaires le droit de créer des associations professionnelles, qui seraient une source d'anarchie administrative. Cependant, le gouvernement de Waldeck-Rousseau adopta une politique plus libérale et des associations furent autorisées dans les P&T en 1900. Après le vote de la loi de 1901 sur les associations, qui ne leur était pas destinée, les organisations se multiplièrent parmi les agents de l'Etat et des collectivités locales, mais le droit syndical leur était toujours rigoureusement interdit.

Certains se référèrent alors à la distinction entre fonctionnaires d'autorité et de gestion pour que ces derniers puissent obtenir le droit de se syndiquer. Cependant, il n'était pas question, pour la grande majorité des agents de l'Etat, d'adhérer à la CGT créée en 1895, ni de fréquenter les bourses du Travail, qui ne les auraient pas acceptés. La CGT, réorganisée en 1902 et devenue révolutionnaire, n'était d'ailleurs pas très attirante pour la grande majorité des fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, furent constituées, à la CGT, une Fédération des Travailleurs municipaux en 1903, et une Fédération des Services de Santé en 1907, avec essentiellement des personnels ouvriers et subalternes des communes et des hôpitaux. Un syndicat très minoritaire d'instituteurs décida également d'entrer à la CGT en 1905. Dans le même temps, les organisations professionnelles des grandes administrations de l'Etat se regroupèrent dans une première Fédération de Fonctionnaires autonome, qui se délitait avant de se restructurer, en 1909, dans une Fédération des Fonctionnaires comprenant toujours la grande majorité des instituteurs, et une partie des policiers à la veille de la Première Guerre. De même, certains sous-agents des PTT entrèrent à la CGT, puis les associations syndicales de postiers se regroupèrent dans une fédération à part. Quoi qu'il en soit, la plupart des associations de fonctionnaires étaient animées par des responsables de tendance d'abord radicale puis surtout socialisante, qui se référaient donc au mouvement ouvrier. Mais la CGT de l'époque ne souhaitait pas intégrer ces personnels non-manuels et très réformistes, de plus en plus nombreux et organisés.

L'agitation avait culminé en 1905 à l'approche des élections, puis en 1907 lorsque Clemenceau décida de briser l'ensemble des syndicats. Parallèlement, on envisageait de régler une fois pour toutes les droits et obligations des fonctionnaires dans un statut législatif. Dans un premier temps, certains fonctionnaires, surtout dans les catégories de l'encadrement moyen et d'orientation modérée, avaient cherché à obtenir des garanties

favorables auprès des parlementaires mais, finalement, tous les projets de statut échouèrent. Les anti-statutistes, surtout parmi les catégories d'exécution et d'orientation révolutionnaire, menèrent grand tapage et finirent par être sanctionnés. Des garanties d'emploi et de carrière se développèrent malgré tout au sein des diverses administrations, où chaque ministre gardait jalousement son autonomie de gestion des personnels.

Pendant la guerre, la majorité de la CGT et son secrétaire général depuis 1909, Léon Jouhaux, collaborèrent à l'Union sacrée et devinrent réformistes. Les fonctionnaires n'étaient plus considérés seulement comme des petits-bourgeois et pouvaient donc envisager de s'unir avec les syndicats ouvriers. Le droit syndical leur fut d'ailleurs presque accordé en février 1919, puisque la Chambre des Députés leur appliqua la loi de 1884 sur les syndicats, à l'exception des magistrats et des policiers. Mais le texte ne fut pas voté par le Sénat avant l'arrivée au pouvoir du Bloc National, très fortement orienté à droite. De leur côté, les agents des municipalités syndiqués à la CGT réclamèrent un statut réglementaire qui leur permettrait de se défendre vis à vis de leurs employeurs élus. Les employés des communes de la Seine et des villes de plus de 5.000 habitants obtinrent ainsi un statut-type, certes rudimentaire, dès 1919 et 1920.

La Fédération des Fonctionnaires conservait un certain esprit libertaire et refusait l'idée d'un statut qui lui serait imposé par la puissance publique. Elle préférait un contrat collectif, qu'elle négocierait avec les pouvoirs publics en fonction du rapport des forces, et qui pourrait être adapté selon les services. Sa priorité était d'obtenir le droit syndical, comme pour les autres salariés. Face au projet de statut proposé par le gouvernement au début de 1920, qui menaçait d'interdire le droit syndical, la Fédération des Fonctionnaires présenta un projet de contrat collectif se référant à la loi de 1919 sur les conventions collectives. Des conseils professionnels paritaires, inspirés des conseils Whitley britanniques, étaient prévus. Dans le même temps, la Fédération Nationale des Fonctionnaires adhéra à la CGT mais, en mai 1920, le gouvernement enjoignit à tous les syndicats de fonctionnaires de se dissoudre et la CGT fut poursuivie. Les policiers quittèrent alors la Fédération.

A la scission de 1921 entre la CGT réformiste et la CGTU révolutionnaire, où se retrouvaient notamment les communistes, la Fédération des Fonctionnaires reprit son autonomie, pour préserver son unité et aussi pour échapper aux poursuites judiciaires. Elle avait alors près de 200.000 adhérents, y compris les instituteurs qui décidèrent de retourner à la CGT dès 1925, tout en demeurant à la Fédération des Fonctionnaires. Une fédération minoritaire d'enseignants adhérait à la CGTU, quant à la Fédération des Postiers entrée à la CGT en 1919, et aux Fédérations des Services publics (communaux) et de la Santé, elles s'étaient scindées entre la CGT et la CGTU, avec une majorité pour la CGT réformiste.

Après avoir joué un rôle non négligeable dans la campagne électorale de 1924 en faveur des partis de gauche, la Fédération des Fonctionnaires obtint sa reconnaissance de

fait sinon de droit : le 8 août 1924, le président du Conseil, Edouard Herriot, informa les directeurs et chefs de services que l'interdiction d'avoir des relations avec "les organisations de fonctionnaires à forme syndicale" était rapportée. La circulaire du ministre de l'Intérieur Chautemps, en date du 25 septembre, demanda ensuite aux préfets de favoriser la création de syndicats locaux. Les adhésions se multiplièrent alors et beaucoup d'organisations qui avaient gardé le titre d'associations ou d'amicales s'intitulèrent ouvertement syndicats. Toutefois, le Conseil d'Etat continua à déclarer les syndicats de fonctionnaires illégaux jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Mais il n'empêche qu'au lendemain de la Première Guerre, une commission extraparlamentaire présidée par le vice-Président du Conseil d'Etat et comprenant des représentants syndicaux fut réunie pour élaborer des échelles de traitements. Elle fut à nouveau consultée en 1924 avec un tiers de syndicalistes, puis ensuite la moitié... Ces négociations quasi institutionnelles éclairent parfaitement la situation ambiguë des syndicats de fonctionnaires durant cette période. Dans le même temps, un débat opposait, en Europe, ceux qui estimaient que les employés et fonctionnaires devaient se syndiquer à part des ouvriers et obtenir une législation spécifique, et ceux qui, comme la CGT en France, pensaient qu'ils devaient être étroitement solidaires et revendiquer des textes communs.

La Fédération des Fonctionnaires retourna à la CGT réformiste de Léon Jouhaux en 1927. La Fédération Générale était composée de six fédérations : Enseignement, Finances, Travaux publics, Air-Guerre-Marine, Administration générale et Economie nationale. Mais une petite minorité plus contestataire, surtout représentée aux Finances, refusa ce retour à la CGT et resta autonome de 1927 à 1935. Elle avait environ 30.000 adhérents et menait parfois des actions communes avec la CGTU. Les syndicats de fonctionnaires furent particulièrement actifs pour obtenir la revalorisation de leurs traitements et plusieurs gouvernements furent renversés sur cette question, car les agents publics constituaient une clientèle importante pour les partis de gauche. Finalement, les fonctionnaires réussirent à conserver, durant la période de déflation, un pouvoir d'achat supérieur à l'augmentation du coût de la vie. Des cartels des Services publics organisaient des actions communes avec les autres syndicats des chemins de fer, du gaz, de l'électricité etc..

A la veille de la réunification syndicale, à la fin de 1935, la Fédération Générale des Fonctionnaires avait 235.000 adhérents, dont près de la moitié d'enseignants. Sur un total de 790.000 cotisants pour l'ensemble de la CGT et de la CGTU, 570.000 appartenaient à des services publics. Les Fédérations des Services publics et de Santé en avaient environ 71.000 et la Fédération Postale 75.000, soit plus de 40% du total confédéré pour les trois fonctions publiques. Les services publics comprenaient, en outre, les chemins de fer, l'éclairage et les travailleurs de l'Etat dans les arsenaux. En 1938, les effectifs syndiqués du secteur privé dépassaient les trois millions, alors que les fonctionnaires de l'Etat

augmentaient peu puisqu'ils étaient déjà fortement syndiqués. Chez les employés des services publics et de santé, les cotisants étaient multipliés par plus de deux.

Les syndicats de fonctionnaires participèrent activement à l'avènement du Front Populaire et ne se mirent pas en grève, pour ne pas gêner le gouvernement. En 1936, on envisagea à nouveau de reconnaître le droit syndical aux fonctionnaires, mais aucun texte ne fut voté. De même, une Commission mixte réunie à Matignon, comprenant à la fois des hauts fonctionnaires et des syndicalistes, entreprit une codification des règles concernant les fonctionnaires de l'Etat et proposa l'institution de commissions paritaires du personnel, mais sans aboutir. Finalement, tous les gouvernements conservateurs réaffirmèrent l'interdiction du droit syndical, tout en étant incapables de la faire appliquer dans les faits. Ils souhaitaient, pour cela, définir une fois pour toutes les droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat dans un statut, mais ils ne réussirent jamais à faire voter un texte par la Chambre. Le succès de la Fédération des Fonctionnaires entre les deux guerres tenait, pour une grande part, à son unité et aussi à la qualité de ses responsables qui connurent une grande longévité à leur poste, avec les risques d'une trop forte personnalisation. Ainsi, Charles Laurent resta secrétaire général de la Fédération des Fonctionnaires de 1909 à 1945, assisté de Pierre Neumeyer qui prit la tête des fonctionnaires Force Ouvrière en 1948³. Parmi les fonctionnaires de l'Etat, les communistes étaient toujours restés très minoritaires, aussi les exclusions de la CGT en 1939, à la suite du pacte germano-soviétique, furent-elles moins dures qu'ailleurs. Toutefois, des minorités très actives existaient parmi les postiers, les enseignants et les agents communaux.

Les personnels municipaux, surtout syndiqués dans les grandes villes, furent les plus centralistes, dans la mesure où ils avaient besoin de la médiation de l'Etat face aux élus locaux qui souhaitaient conserver le maximum de liberté dans la gestion de leur personnel. L'objectif des syndicats de la Fédération des Services publics CGT fut de faire étendre les garanties obtenues pour les municipalités de plus de 5.000 habitants à toutes les communes. Une commission paritaire réunit, en 1936, des représentants de la CGT et de l'Association des Maires de France, mais ses propositions de règlement-type n'aboutirent pas et un statut-type applicable aux communes de moins de 5.000 habitants ne fut publié qu'en 1938. Un texte-type très sommaire était également appliqué dans certains grands hôpitaux. Les fédérations des Services publics et des Services de Santé, qui avaient des personnels très proches, avaient fusionné en 1936.

Les syndicats chrétiens, groupés depuis 1920 dans la CFTC, ne s'implantèrent que lentement dans les administrations publiques. Les dames des PTT furent parmi les premières et il existait, le plus souvent, des syndicats séparés pour les hommes et pour les

³ . En 1935, la Fédération générale des Fonctionnaires acheta l'Hôtel de Broglie, 10 rue de Solférino, pour installer la Maison des Fonctionnaires ; l'UGFF-CGT et la FEN y demeurèrent jusqu'à sa vente, en 1979.

femmes. A partir de 1936, les syndicats chrétiens se développèrent plus facilement, ainsi aux Finances, mais ils restaient d'esprit très confessionnel, à l'exception du Syndicat général de l'Education nationale qui, dès sa création en 1937, se voulait laïc. Les fonctionnaires CFTC firent déposer des propositions de statut à l'Assemblée en 1937.

Le droit de grève était encore plus rigoureusement interdit que le droit syndical et les fonctionnaires ne le revendiquèrent d'ailleurs que peu à peu. Aussi, organisaient-ils des meetings ou des manifestations, le plus souvent le dimanche. En 1933 et 1934, des arrêts de travail de moins d'une heure eurent lieu à propos des rémunérations, notamment aux Finances. La première grève véritable des fonctionnaires CGT fut politique, en février 1934, contre le fascisme. La première grève professionnelle d'une journée, en novembre 1938, fut diversement suivie et se solda par un échec.

La grève corporative étant encore peu utilisée, à l'exception de quelques tentatives dans l'enseignement et aux Finances, l'action parlementaire était déterminante. Le soutien des partis de gauche, des communistes aux radicaux, et la participation active et ouverte aux campagnes électorales fut sans doute déterminante, en 1924 et 1936. Certes les syndicats se voulaient indépendants de chacun de ces partis en se focalisant sur leurs adversaires, mais il demeure que leurs principaux leaders se situaient dans cette mouvance, les discours sur le non cumul des mandats restant assez formels, dans l'esprit d'une Charte d'Amiens que les fonctionnaires n'avaient d'ailleurs pas eu à signer puisqu'ils n'appartenaient pas, à l'époque, à la CGT.

Les organisations de fonctionnaires de l'Etat s'étaient formées sur des bases corporatives, par administrations et service, y compris dans l'encadrement moyen, qui entendait s'appuyer sur le poids du nombre pour faire valoir ses intérêts. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, il n'existait généralement qu'une organisation réellement représentative, au sein de la Fédération des Fonctionnaires, ou éventuellement dans la petite fédération autonome de 1927 à 1935, ainsi dans les Douanes actives ou aux Contributions indirectes. L'hégémonie corporative supposait un large consensus, souvent redoublé dans des mutuelles, elles-mêmes sectorisées par corps. Les luttes catégorielles entre fonctionnaires de niveau équivalent, en particulier entre postiers, instituteurs et agents des Finances, furent constantes. En effet, chacun dans son ministère pouvait établir un rapport de force avec sa hiérarchie mais, pour les questions d'ordre général, tout spécialement les échelles de traitements et l'évolution des rémunérations, ils devaient se fédérer pour agir auprès du gouvernement et du Budget. Le rôle de la Fédération Nationale puis Générale des Fonctionnaires était donc particulièrement délicat pour harmoniser des intérêts parfois contradictoires et des surenchères souvent avivées par des luttes de pouvoir, les rivalités idéologiques et de personnes servant à masquer des intérêts catégoriels, ou l'inverse...

Les fédérations et fédérations générales devaient donc tenir un discours d'intérêt général pour transcender ces intérêts particuliers et légitimer leurs demandes auprès des pouvoirs publics. Chacun des syndicats multipliait, de son côté, les justifications d'ordre supérieur sur un meilleur service des citoyens, n'hésitant pas à proposer des réformes administratives ou même fiscales, dans l'intérêt du « peuple » dont ils étaient issus et qu'ils considéraient représenter face à une haute hiérarchie en collusion avec les « puissances d'argent ». Cette articulation avec l'intérêt général allait d'autant plus de soi que les responsables syndicaux étaient assez souvent des militants ou au moins sympathisants politiques. Mais cela créait aussi une concurrence entre syndicats et partis, toujours difficile à gérer lorsque la gauche était aux affaires. Ces discours étaient, en effet, plus faciles à tenir lorsque les partis de gauche étaient dans l'opposition et les expériences du Cartel des Gauches ou du Front Populaire ne pouvaient que les décevoir. Car si ces groupements étaient disposés à leur accorder un certain nombre de droits, leurs priorités budgétaires étaient d'un autre ordre.

Unification statutaire et fragmentation syndicale

Tous les syndicats de fonctionnaires furent dissous par la loi du 15 octobre 1940 et des associations ne furent admises qu'entre des agents occupant des emplois similaires à l'intérieur d'une même administration. Le premier statut de la Fonction publique, édicté par la loi du 14 septembre 1941, codifiait la jurisprudence du Conseil d'Etat et reprenait la législation spéciale de Vichy : communistes, naturalisés, juifs et francs-maçons avaient été exclus de la fonction publique. Par ailleurs, il établissait une distinction entre les fonctionnaires chargés d'un service public permanent et les employés, assimilés aux salariés du secteur privé. Mais ces dispositions ne furent jamais appliquées.

Après la Libération, les syndicats de fonctionnaires obtinrent une véritable institutionnalisation dans un mouvement général de centralisation, avec la création de la Direction de la Fonction publique et du statut des fonctionnaires de l'Etat. En revanche, l'unité syndicale fit défaut.

En effet, après avoir joué un rôle important dans la Résistance, les deux tendances réformatrice et communiste de la CGT s'étaient réunifiées à la veille de la Libération. Mais la mouvance communiste s'était beaucoup renforcée et devint prépondérante avec la nomination, par le général de Gaulle, de Maurice Thorez au ministère chargé de la Fonction publique, en novembre 1945. Cette tendance était très favorable à l'élaboration d'un statut législatif qui, une fois mis au point selon les vœux des syndicalistes, serait très difficile à remettre en cause. Comme à EDF-GDF, on penchait vers une solution uniforme et centralisée, contrairement à la tradition de la FGF réformatrice d'avant la guerre. Le texte initial

du statut fut préparé par des syndicalistes communistes, puis rédigé par le cabinet de Maurice Thorez, sous le gouvernement Bidault, après consultation du Conseil d'Etat ainsi que de nombreuses discussions avec le MRP et la CFTC. L'Assemblée le vota à l'unanimité et sans débat général, avant de se séparer, le 5 octobre 1946, à la veille des élections ⁴. Le droit syndical était définitivement reconnu, de même que le droit de grève dans le préambule de la Constitution. La tendance Force Ouvrière de la CGT, tout particulièrement critique aux PTT, et les socialistes, qui n'avaient pas participé directement à l'élaboration du texte, finirent par l'accepter comme un moindre mal. La principale originalité du statut consistait à faire participer les représentants des personnels à la gestion des carrières individuelles dans les commissions administratives, mais aussi à l'organisation des services dans les comités techniques et enfin à la politique générale de la fonction publique dans le Conseil supérieur. Par ailleurs, les batailles pour la hausse des rémunérations et le reclassement, constantes entre les deux guerres, furent particulièrement virulentes aux lendemains de la Libération et jusqu'à la mise au point d'une grille en 1948.

Dans les collectivités locales, le statut élaboré pour les personnels communaux, en 1943, n'avait pas été appliqué. La Fédération des Services publics et de Santé réunifiée prépara un projet de statut en 1946, mais celui des fonctionnaires de l'Etat fut seul voté. Les agents des municipalités durent attendre 1952, et ceux des hôpitaux 1956, pour obtenir un statut minimal.

La Fédération générale des Fonctionnaires comprenant toujours la Fédération de l'Education Nationale, de même que la Fédération Postale et la Fédération des Personnels des Services publics et de Santé, reconstituées à la Libération dans le cadre de la CGT, furent très vite agitées par les luttes entre les anciens unitaires communistes et les tenants de la tendance Force Ouvrière, alors proche de la SFIO. En 1946, une réorganisation de la Fédération générale en Union générale des Fédérations de Fonctionnaires enclencha la déstabilisation des anciens responsables d'orientation réformiste. De son côté, la Fédération générale des Fonctionnaires chrétiens se renforça après avoir été très active dans les discussions sur le statut.

La place centrale que les organisations syndicales avaient obtenue dans le nouveau système de la fonction publique de l'Etat allait être singulièrement amoindrie par les scissions qui affectèrent les confédérations. En effet, en 1948, les fonctionnaires étaient trop intégrés dans le mouvement ouvrier pour ne pas être affectés par la scission entre la CGT et Force Ouvrière. Il en fut de même pour les postiers ainsi que pour les personnels municipaux et de Santé. Seule la FEN conserva son unité et resta autonome, en attendant une éventuelle réunification. Une petite Fédération générale autonome des Fonctionnaires vit également le jour en 1949. Par ailleurs, la Confédération Générale des Cadres, apparue en

⁴ . "1945-1946. Les fondations d'une nouvelle Fonction publique". *La Revue Administrative*, n° spécial, 1995.

1946, ne réussit pas à s'implanter de manière significative chez les fonctionnaires. Enfin, la CFTC se divisa, en 1964, et donna naissance à la CFDT, qui finit par faire jeu égal avec la CGT et FO parmi les fonctionnaires. Les pouvoirs publics se retrouvèrent ainsi face à sept organisations dans la fonction publique de l'Etat, mais dans chaque service particulier, il n'existait généralement qu'un ou deux syndicats réellement représentatifs. En effet, en 1948, des syndicats passèrent quasiment en entier d'un côté ou de l'autre, notamment aux Finances, faisant perdurer les traditionnelles solidarités à l'intérieur d'un même corps vertical, du bas en haut de la hiérarchie, ou presque. L'appartenance au syndicat était alors plus décisive que le rattachement à une confédération, mais permettait toutefois de conserver une légitimité venant du mouvement ouvrier en général, parallèlement aux intérêts particuliers du corps.

La CFDT, dont les traditions étaient plus récentes, s'éleva contre ces particularismes et tenta, non sans mal, de développer des solidarités horizontales entre corporations, au sein du même ministère ou entre agents publics et privés d'un secteur. L'Union des Fédérations de Fonctionnaires et Assimilés, qui vit le jour en 1973, ne fut qu'un échelon de coordination entre des fédérations parfois hétérogènes, où se retrouvèrent l'ensemble des trois fonctions publiques, à côté d'agents du secteur privé partageant des cultures fort différentes. Cette « politisation » de syndicats horizontaux ne fut pas toujours suivie d'efficacité dans la défense des intérêts strictement professionnels ou dans l'implantation sur le terrain. Il en fut de même lorsque l'UGFF-CGT souhaite, périodiquement, créer des échelons départementaux inter-administrations. La Fédération des Services publics CGT, groupant les fonctionnaires communaux, départementaux et régionaux, quant à elle, se sépara des Services de Santé en 1979.

Avec le vote des nouveaux statuts harmonisant les trois fonctions publiques de 1983 à 1986, la CGT et Force Ouvrière cherchèrent à resserrer des liens souvent distendus entre l'UGFF ou la FGF d'une part, les fédérations des P et T, des Services publics et de Santé, d'autre part. Les négociations générales sur les traitements et les conditions de travail les obligeaient, en effet, à une certaine cohésion.

Pourtant, il est arrivé fréquemment que les solidarités se manifestent de manière plus claire entre des syndicats appartenant à des confédérations différentes, mais à une même administration ou un même service, pour la défense de leurs intérêts particuliers. Leurs convergences et leurs types d'argumentaires sont souvent bien plus proches qu'avec d'autres syndicats de leur propre confédération, mais appartenant à des corps différents. Ainsi, les grèves interprofessionnelles, par exemple pour la défense des rémunérations, regroupent rarement l'ensemble des confédérations et ne durent généralement qu'une journée. En revanche, les appels à la grève propres à un secteur comme les P et T, la Santé

ou les Finances, peuvent être communs à tous les syndicats et porter sur de longues périodes, avec l'organisation d'intersyndicales.

Cependant, la compétition entre syndicats d'obédience différente se trouve institutionnalisée par les élections aux commissions administratives paritaires, qui déterminent la représentativité des différentes organisations et donc le calcul de leurs droits syndicaux, tels que détachements, décharges de service, autorisations d'absence etc.. Même lorsque les objectifs professionnels sont à peu près identiques, ils doivent se différencier au moins sur la tactique à adopter ou sur la tonalité de leurs revendications plus générales. Les concurrences électorales peuvent ainsi aboutir à des dérapages très nuisibles à l'image des syndicats et amplifier les tendances à la désyndicalisation.

L'Enseignement constituait un cas à part, dans la mesure où la FEN resta unifiée jusqu'en 1992, à côté du SGEN-CFDT qui n'était pas en position dominante. Mais ses tendances internes n'aboutissaient, depuis longtemps, qu'à une unité de façade, les particularismes de corps, en particulier entre enseignants du premier et du second degré, rendant illusoire toute politique cohérente. La FSU s'est d'ailleurs retrouvée ensuite avec des problèmes du même ordre. Le regroupement de la FEN, de la FGAF et d'autres syndicats autonomes du public ou du privé dans l'UNSA, a cherché à enrayer la dispersion syndicale, si bien que les pouvoirs publics ont toujours sept interlocuteurs dans la fonction publique de l'Etat, puisque le Groupe des Dix formé autour du Syndicat National Unifié des Impôts et de divers syndicats SUD (Solidaires Unitaires Démocratiques) n'est pas reconnu comme représentatif en tant que tel. L'isolement corporatif n'est, en effet, pas viable et la plupart des syndicats autonomes catégoriels cherchent à unir leurs forces pour des motifs à la fois organisationnels et politiques, comme le montre le rapprochement récent entre la FSU et le Groupe des Dix.

La représentativité des différentes organisations syndicales est mesurée, depuis les années cinquante, par les résultats aux élections paritaires. Dans la fonction publique de l'Etat, y compris les P et T, la participation à ces élections organisées tous les deux ou trois ans a toujours été élevée, de l'ordre de 87% jusqu'en 1968, puis en baisse régulière pour atteindre 75% à la fin du siècle. La participation était alors la plus importante aux Finances, à l'Équipement, à la Poste et aux Télécom, entre 81 et 86%. Les scores des principales centrales n'ont également connu que des variations assez lentes : la CGT est restée autour de 20% jusqu'à la fin des années soixante-dix, avant de baisser d'environ quatre points ; Force Ouvrière, qui était à égalité avec elle dans les années cinquante, a reculé de 6%, avec un léger rebond dans les années quatre-vingt grâce aux voix des enseignants ; la CFTC puis CFDT a lentement remonté son handicap de départ pour faire à peu près jeu égal avec les deux autres. En raison du nombre des enseignants, la FEN est longtemps demeurée la première organisation chez les fonctionnaires, avant d'être largement distancée par la FSU.

La rubrique « Divers », qui avait baissé des années soixante à quatre-vingt, est remontée à 16% avec la multiplication des syndicats autonomes, notamment dans le groupe des Dix qui recueille plus de 130.000 voix dans la fonction publique de l'Etat, y compris les P et T.

Tableau II. Pourcentage des voix obtenues aux CAP centrales.

Toutes administrations de l'Etat

	1953-54	1963-65	1972-74	1983-85	1998-2000
CGT	20	21	20,2	17,2	15,6
FO	20	17,5	16,1	19,1	13,5
CFTC-DT	15	15,6	13,7	17,7	14,1
CFTC			3,4	3,2	2,1
FGAF				3,5	
FEN/UNSA	28,5	30,5	32	27,1	15,3
FSU					19,5
CGC	0,5	1,3	3	1,9	2,8
Divers	16	13,8	11,5	10,2	16,7
Votants	552.404	944.114	992.986	1.354.546	1.419.255

Les votes par catégories ont également évolué : alors que la CGT est toujours arrivée largement en tête en C et D, FO a fortement baissé en catégorie A, tandis que la CFDT l'emporte en A et B. La dispersion syndicale dans les ministères, hors enseignement, est moins importante qu'on pourrait le penser puisque n'ont de réelle représentativité que deux ou trois centrales et, dans certains cas particuliers, un syndicat autonome, comme le SNUI aux Impôts. En effet, après 1948, des services entiers se sont retrouvés à la CGT ou à FO, la CFDT s'étant surtout développée dans des services récents où la tradition cégétiste était moins bien implantée. Ainsi, à la fin des années quatre-vingt-dix, la GCT avait 42% des voix à l'Equipement mais seulement 8% à l'Intérieur, FO en avait 37% à l'Intérieur et 16% à l'Industrie, la CFDT 37% aux Affaires sociales et 9% parmi les personnels administratifs de l'Education nationale.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, où les élections se font respectivement tous les six ans pour la première et tous les quatre ans puis trois pour la seconde, les évolutions ont été assez comparables, la CFDT ayant réussi à dépasser FO dans les années quatre-vingt. Si l'on totalise les voix obtenues pour les trois fonctions publiques, à la fin des années quatre-vingt-dix, la CGT restait largement en tête, suivie par la CFDT puis FO, et enfin l'UNSA. Pour la simplification du tableau III, nous n'avons pas tenu compte des organisations CFTC et CGC n'ayant jamais atteint les 4%.

Tableau III. Voix cumulées dans les trois fonctions publiques

	CGT	FO	CFDT	UNSA
1960-65. Total	225.947	211.517	148.656	
Communaux	38.363	36.775	14.112	
Hospitaliers + AP	38.408	31.152	23.705	
Etat	149.176	143.490	110.839	
1977-80. Total	454.804	330.741	301.642	
Communaux	94.374	50.171	27.411	
Hospitaliers + AP	98.957	87.595	66.207	
Etat	261.473	192.975	208.024	
1987-89. Total	532.006	481.436	480.686	
F.P. territoriale	149.783	127.619	103.915	
Hospitaliers + AP	128.433	118.633	121.189	
Etat	253.790	235.184	255.582	
1995-2000. Total	535.920	424.919	465.104	281.028
F.P.territoriale-95	181.910	130.778	140.673	42.896
Hospital.+AP-99	131.713	102.001	123.301	19.925
Etat-2000	222.297	192.140	201.130	218.207

La raison d'être des syndicats, du public comme du privé, est d'abord la défense des intérêts des salariés, mais ils cherchent une légitimité plus générale en fondant ces intérêts sur des revendications plus globales, que certains intègrent dans un projet de société. La concurrence ou la convergence avec les partis politiques peut alors devenir problématique. Pour les fonctionnaires, participant à l'appareil d'Etat, les risques de confusion sont particulièrement difficiles à gérer. Comment concilier, au delà des discours, la défense des intérêts particuliers et de l'intérêt général ? Certains, comme à FO, estiment qu'ils n'ont pas à prendre en compte ce dernier, dévolu aux politiques. L'invocation des intérêts des citoyens-usagers ou du service public en général reste, pour beaucoup, la source de légitimité la plus facile à mobiliser. Toutefois, si certains syndicats de fonctionnaires, surtout lorsqu'ils sont autonomes, ont la prétention de définir l'intérêt général, au moins dans leur secteur de compétence, les responsables des confédérations leur reconnaissent moins volontiers cette faculté, d'autant qu'ils sont généralement peu enclins à faire apparaître le poids décisif des cols blancs dans leurs organisations. L'appartenance au Parti Socialiste de membres de chacune des grandes confédérations n'est pas la moindre des ambiguïtés,

transformant certaines réunions ou commissions sectorielles internes en des sortes de super-syndicats, où chacun se trouve habilité à défendre intérêts particuliers et intérêt général.

Dans ces conditions, la tâche des pouvoirs publics, surtout s'ils se situent à gauche, n'est pas aisée, car il est difficile d'établir une stratégie unique face à des syndicats représentatifs qui adoptent des tactiques convergentes pour la défense de certains intérêts particuliers et des attitudes fort diverses sur des sujets plus généraux, par exemple sur les négociations salariales, la durée du travail, les retraites, etc..

II. TABLEAUX D'UNE ADMINISTRATION EN MAL DE REFORMES



I INITIATIVES ET ANALYSES EN MARGE DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

L'INSTITUT TECHNIQUE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (1947-1968) ¹

L'administration française est souvent décrite comme une organisation statique et routinière, comme un milieu incapable d'évoluer de l'intérieur et dans lequel les « forces de changement » ne peuvent aboutir. Certes, tout n'est pas faux dans cette description. Nous voudrions cependant la nuancer en présentant l'activité de l'ITAP depuis vingt ans.

L'ITAP est né au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, alors qu'un certain nombre de fonctionnaires venait d'avoir le loisir forcé de réfléchir à la situation de l'administration, à ses carences et aux moyens d'y remédier. C'était aussi une époque propice aux innovations car les tendances dynamiques pouvaient, plus facilement que dans les périodes antérieure et postérieure, l'emporter sur l'immobilisme. L'ITAP était avant tout un mouvement, un état d'esprit ; il reflétait un besoin de réflexion et de renouveau particulièrement net au début de la IV^e République, qui vit naître des organismes originaux, tel que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, et se développer la *Revue administrative*.

Confirmant en cela la thèse de Michel Crozier, selon laquelle l'administration éprouve des difficultés à se réformer de l'intérieur, la cheville ouvrière du mouvement ne fut pas un fonctionnaire. Jean Milhaud, ancien élève de Polytechnique, était à l'époque, puisqu'il faut bien le définir, un expert en organisation qui s'était intéressé, dès les années 1930, aux problèmes administratifs dans le cadre d'une mission de réorganisation des services du protectorat français au Maroc. Fondateur de la Cégos, Jean Milhaud s'était notamment fait le champion des échanges d'expériences entre entreprises. La première originalité de l'ITAP tient certainement à la personnalité de son fondateur. Jean Milhaud a, dans plusieurs ouvrages ², expliqué ses préoccupations et ses intentions. Son goût pour les relations publiques, son désir de contribuer à une meilleure marche de l'organisation administrative française en ont fait un animateur infatigable de conférences, sessions et stages divers. Sa foi dans les techniques modernes d'organisation et l'amélioration des relations humaines n'a d'égale que sa persévérance à faire partager ses convictions. Disons, pour ne plus y revenir, que la plupart des initiatives de l'ITAP ont été celles de Jean Milhaud.

C'est lui qui, en 1946, suggéra au Secrétariat général du Gouvernement d'envoyer un

¹ Larges extraits des *Cahiers de l'ITAP*, n° 14-15, 1968.

² Milhaud (Jean) : *Chemins faisant*, Editions Hommes et Techniques, Paris, 1956, 294 p. *Sur les ailes du temps*, Nouvelles Editions Latines, Paris, 1962, 216 p. *Promotion Humaine*, Ed. Serg, Paris, 1965, 231 p.

groupe de fonctionnaires français étudier le service O et M de la Trésorerie anglaise. Pleinement convaincus par l'expérience britannique, et faute de pouvoir entreprendre en France un programme aussi ambitieux, ils décidèrent à leur retour de se grouper en une association privée qu'ils appelèrent Institut technique des administrations publiques, en juillet 1947. Dix des quatorze membres du groupe firent partie du premier conseil d'administration et trois d'entre eux sont toujours administrateurs de l'ITAP³. Diverses personnalités se joignirent au groupe, notamment M. Jules D. Chautant qui fut, jusqu'en 1964, le président de l'ITAP, puis ensuite son président d'honneur.

1. L'Institut technique des administrations publiques avait donc **une situation originale**, on peut même dire inattendue, par rapport à l'administration française. Association privée⁴, il était composé, à l'exception de son secrétaire général fondateur, de fonctionnaires de niveau supérieur et se donnait trois sortes d'objectifs :

- Contribuer, par l'étude permanente des techniques administratives, à accroître le rendement des administrations publiques ;
- Apporter son concours aux organismes officiels chargés de promouvoir l'amélioration des méthodes de travail ;
- Rassembler et étudier les suggestions des usagers des services publics en vue de simplifier la machine administrative française.

En premier lieu, furent constitués des groupes d'étude destinés à favoriser les « échanges d'expériences » sur certains problèmes financiers, les services de personnel (1947-1949), les machines et le matériel, la formation du personnel (1950), les méthodes d'achat, les prix de revient, l'organisation et méthodes (1952-1955) ... L'existence de ces groupes fut assez fluctuante, néanmoins certains ont publié d'intéressants rapports sur leurs travaux. Mais l'ITAP s'orienta rapidement vers la formation et le perfectionnement des fonctionnaires, suivant ainsi l'exemple de la Cégos dans le secteur privé. Les lacunes de la formation en matière administrative étaient telles que les activités de l'ITAP furent bientôt canalisées dans cette direction. La formation traditionnelle des facultés de droit était, en effet, très insuffisante ; quant à l'Ecole nationale d'administration, elle ne touchait qu'un nombre limité de jeunes administrateurs. Un vaste champ d'action était donc ouvert, comprenant les fonctionnaires moyens et supérieurs qui n'avaient pas reçu de formation particulière en dehors des disciplines juridiques, et qui éprouaient le besoin de se familiariser avec des méthodes nouvelles, ou simplement de réfléchir à des problèmes délicats et d'échanger avec des collègues leurs idées et leurs expériences.

Les thèmes des sessions organisées par l'ITAP sont orientés dans trois directions :

³ MM. J. Fontaine, J.-P. Martin et J. Milhaud.

⁴ L'ITAP a été reconnu d'utilité publique en 1964.

les techniques administratives, les questions financières et les problèmes humains.

Dès sa création, l'ITAP diffusait les nouvelles techniques d'organisation et méthodes et de nombreux stages ont été organisés de 1950 à 1955, alors qu'il n'existait aucun autre centre de formation. Depuis 1951, des cycles ont porté régulièrement sur la mécanographie, puis sur les équipements électroniques. De même, les problèmes concernant la documentation, les procédés de reproduction, les statistiques, la recherche opérationnelle et, depuis 1964, les bâtiments administratifs, ont été périodiquement présentés. Les questions budgétaires et comptables ont également été étudiées dès les premières années de l'ITAP (1950) et ont fait, depuis lors, l'objet de cycles quasi annuels ; il en est de même pour les achats administratifs depuis 1954. De temps à autre, des sessions sont consacrées à l'étude des coûts et prix de revient.

L'un des premiers sujets traités à l'ITAP concernait l'organisation des services de personnel (1949), qui a été repris en 1952 et, depuis 1957, donne lieu à des cycles annuels faisant une assez grande place aux aspects juridiques. Dès 1951, une semaine a été consacrée au facteur humain dans l'administration, à l'intention des membres des grands corps et le thème a été repris en 1953. Puis en 1955 et 1957, ont été abordés les problèmes de psychologie et de sociologie dans l'administration ; à partir de 1958, un véritable cours a été professé, des cycles de perfectionnement et de formation aux techniques psychologiques organisés. En 1960, est apparu le thème nouveau des relations entre les administrations et leurs publics, qui fut également traité en 1963, 1964 et 1966, en liaison avec les techniques d'information, les enquêtes d'opinion, etc.. L'organisation des semaines de l'administré, à Tours en 1965 et à Mâcon en 1966, a été le couronnement des préoccupations de Jean Milhaud dans ce domaine. Enfin, à partir de 1963, ont eu lieu des confrontations sur le perfectionnement et la formation permanente. Les orientations des enseignements de l'ITAP concernant les problèmes humains ont ainsi nettement évolué en vingt ans, de l'organisation des services de personnel à la formation permanente, en passant par les études de psychologie et sociologie. L'évolution de ces centres d'intérêt n'est pas particulière à l'ITAP, mais ce dernier a su suivre de près l'actualité, devançant fréquemment les administrations.

L'ITAP s'est également intéressé à certaines catégories de fonctionnaires, ainsi des journées ont été consacrées au personnel des préfectures en 1949, 1953, 1955 et 1956 (de 1952 à 1956, le « groupe Préfectures » a publié la revue *Administrer*), ainsi qu'au personnel des municipalités, à Mulhouse, Grenoble, Tours et Boulogne-sur-Seine. Il faut également signaler l'organisation de journées d'information administrative dans certaines grandes villes de province, de 1952 à 1957, comme Mâcon, Dijon, Lyon, Aix-en-Provence, Marseille, Bordeaux, Montpellier, Toulouse, Nancy. Les problèmes particuliers aux mairies font l'objet de réunions quasi annuelles depuis 1952. Périodiquement, des stages de réflexion ont été

organisés à l'intention des membres des grands corps (1951, 1954, 1957, 1963) et des sessions de recyclage pour hauts fonctionnaires ont, en outre, été inaugurées en 1966. De 1957 à 1962, une initiation aux principaux problèmes de l'administration intitulée « Techniques administratives de base », s'est également adressée aux fonctionnaires moyens non issus de l'ENA. Ajoutons, enfin, qu'en 1967 dix hauts fonctionnaires yougoslaves ont suivi un stage de cinq semaines dans le cadre de l'ITAP.

Le programme d'une session destinée aux membres des grands corps « Problèmes d'organisation administrative », en 1957, est révélateur de l'ensemble des centres d'intérêts de l'ITAP. Après avoir examiné un certain nombre de problèmes généraux tels que la productivité, les cadres et sujétions de l'action administrative, les règles budgétaires et comptables, les prix de revient et les méthodes d'organisation, les stagiaires abordèrent les problèmes humains, ainsi l'histoire et la psychologie administrative, la psychotechnique et le perfectionnement, le point de vue sociologique, la psychologie appliquée. Suivait une initiation aux moyens matériels et procédés mis en œuvre dans l'organisation administrative (facteurs d'ambiance, mobilier et locaux, graphiques, statistiques et sondages, cybernétique, sténographie et sténotypie, machines à écrire, procédés de calcul, polycopie et duplication, mécanisation) ; puis venaient quelques vues générales en matière d'achats administratifs, comme la tendance à l'alourdissement de la réglementation ou le point de vue des fournisseurs, enfin étaient analysés les rapports du contrôle avec l'administration active. Ainsi, la plupart des grands thèmes qui préoccupent les animateurs de l'ITAP ont-ils été traités au cours de cette session : d'une part, l'acquisition de méthodes nouvelles de travail, d'autre part, l'évolution de l'état d'esprit général, notamment dans le comportement à l'égard du public ou des interlocuteurs tels que les fournisseurs.

A côté de ces cycles de perfectionnement qui représentent la plus grande part des activités de l'ITAP, il faut citer certaines initiatives originales. En 1953 et 1956, furent organisés des concours à l'intention des fonctionnaires. Le premier concours se proposait de récompenser les améliorations administratives dues à des initiatives individuelles ou collectives, déjà introduites dans la pratique ou simplement proposées à l'autorité supérieure : plus de quatre-vingts mémoires furent adressés par des fonctionnaires ou des services des administrations les plus diverses. Le concours de 1956 demandait d'indiquer comment il serait possible d'accélérer le mouvement de rénovation de l'administration et une quarantaine de rapports furent présentés.

Il faut, enfin, signaler l'enquête effectuée par l'ITAP et dont les résultats ont été publiés dans une plaquette intitulée *Les fonctionnaires jugent leur métier* (1955). Elle portait sur l'ensemble de la fonction publique et six mille questionnaires furent remplis. Ses résultats sont particulièrement précieux, car c'est encore à l'heure actuelle la seule enquête générale que nous possédions en France.

2. Après ce rapide panorama, à la fois d'ordre chronologique et synthétique, nous voudrions, grâce à **l'analyse de quelques conférences ou sessions**, présenter avec plus de précision les orientations de l'ITAP.

Les sujets des premières conférences sont révélateurs car les études sur les réalisations étrangères, notamment sur l'administration britannique, étaient nombreuses. Il est intéressant de relever les points qui étaient présentés comme positifs afin de faire apparaître, a contrario, les aspects considérés comme défectueux dans l'administration française. Nous prendrons comme exemple une conférence prononcée en 1948 : après un stage de deux mois en Grande-Bretagne, M. Fouquet décrivait la manière dont l'administration britannique perfectionnait les fonctionnaires des services d'organisation et méthodes. Première originalité, ces stages ne comprenaient qu'un nombre limité de personnes, de 6 à 9, venant d'administrations diverses. Ces fonctionnaires avaient été soumis à une sélection sévère et on ne cherchait pas tellement à mesurer les connaissances techniques des candidats mais, par une interview soigneusement préparée à l'avance, à mettre en évidence les qualités de précision, d'ordre, d'objectivité, « sans compter le tact et l'humilité, voire la persévérance, nécessaires pour aborder cette tâche si souvent ingrate de l'organisation administrative ». Ces deux mois de formation portèrent sur des problèmes alors bien peu connus en France tels que les différents types d'autorité ou la nécessité des délégations. Le programme comportait des analyses approfondies sur l'importance du facteur humain, les méthodes statistiques, le calcul des prix de revient, l'élaboration des imprimés et circulaires, la mécanisation et l'emploi des divers types de machines de bureau, les avantages et inconvénients de la standardisation, l'utilisation rationnelle des commissions. Enfin, les stagiaires furent invités à étudier dans le détail les méthodes de travail des commis, la façon précise de faire une interview et de mener une enquête d'organisation et méthodes. Si l'on se reporte vingt ans en arrière, on peut constater à quel point tous ces problèmes étaient en France méconnus ou peu connus. Le modèle britannique a donc joué un rôle important dans le développement de l'ITAP.

Certains groupes spécialisés se sont livrés à des recherches sur des questions techniques et ont élaboré des rapports exploitables par de nombreuses administrations. Ainsi, un rapport sur l'achat et la location de machines à cartes perforée, préparé avec la collaboration des constructeurs, arrivait à la conclusion que les deux systèmes étaient très voisins dans les premières années et que l'achat ne devenait rentable qu'après une durée d'au moins six ans. Le groupe « Prix de revient » présentait, en 1953, un rapport sur la méthode d'établissement du coût et des prix de revient d'un service administratif extérieur, et des précisions importantes étaient apportées dans une matière particulièrement complexe. En 1961, un cycle d'études a de nouveau fait le point sur la détermination des prix de revient

dans les services publics, le calcul des coûts de production par la méthode des sections homogènes faisant notamment l'objet d'une étude détaillée. En définitive, on pouvait constater l'extrême diversité des méthodes utilisées dans les différentes administrations et l'empirisme qui avait présidé à leur élaboration. La principale difficulté résidait dans le choix des critères internes représentatifs de l'activité du service, aussi beaucoup d'études étaient-elles restées partielles, ne s'appliquant qu'aux secteurs administratifs qui se prêtaient le moins mal aux études chiffrées. En 1967, dans le cadre d'une session sur les procédés modernes de contrôle de gestion, furent exposées les techniques du « direct costing » et des « coûts préétablis ».

Les achats administratifs ont donné lieu à de très nombreux cycles d'études car l'ITAP a toujours considéré que les acheteurs devaient posséder une formation particulière. Dans ces cycles, outre les multiples questions d'ordre juridique ou comptable, étaient abordés le problème des prix et des contrôles, les formules de groupement d'achats. Enfin, on insistait sur la nécessité d'un assouplissement des procédures et sur l'importance d'une meilleure compréhension entre services publics et fournisseurs. Les représentants de fédérations industrielles avaient d'ailleurs l'occasion d'exposer leur point de vue.

Les cycles de l'ITAP sur la gestion du personnel ont permis de préciser le rôle des services de personnel et leur place dans les structures administratives. C'est ainsi que Ch. Delaunay analysait les différents avantages et inconvénients des systèmes de gestion centralisée et décentralisée et passait également en revue les problèmes pratiques posés par la question des affectations, le contrôle de l'absentéisme, la notation, la discipline. Enfin, il abordait la question de la répartition des compétences et du pouvoir de décision entre les services de personnel, les autres chefs de service, le ministre, les finances et la direction de la fonction publique.

3. Si l'ITAP a participé activement à l'amélioration des méthodes d'organisation administrative, son objectif a été également de contribuer à **l'évolution de l'état d'esprit des fonctionnaires**. La multiplication des conférences de caractère psychologique et sociologique témoigne de cette préoccupation. Nous rappellerons, pour l'illustrer, le sommaire d'une session particulièrement originale consacrée aux administrations et à leurs publics. Des exposés furent successivement présentés sur les différentes sortes de publics, les attitudes de fonctionnaires vis-à-vis des administrés, l'organisation d'un service de relations publiques à la Préfecture de Police, les relations publiques à la mairie de Mulhouse, le rôle de l'attaché de presse dans l'administration, les problèmes qui se posent aux journalistes chargés d'assurer les contacts avec les administrations, les bureaux d'accueil, les renseignements administratifs téléphonés, et enfin la simplification des formalités administratives.

L'organisation de « Semaines de l'administré » à Tours en 1965 et à Mâcon en 1966 doit être signalée, car il s'agit d'expériences originales destinées à mieux informer le public sur le fonctionnement de l'administration. La principale réalisation de la Semaine de Tours était une exposition présentant de manière claire et simple, par des organigrammes, tableaux, graphiques, etc., les activités des différentes administrations publiques. Par ailleurs, un centre d'information était à la disposition du public et, enfin, de nombreuses conférences furent prononcées par les responsables de divers services locaux ou nationaux. L'ensemble de ces manifestations touche environ six mille personnes, dont un grand nombre d'élèves et étudiants. La Semaine de Mâcon, organisée à l'initiative de l'administration, comportait essentiellement une exposition où chaque administration présentait un stand et elle reçut environ neuf mille visiteurs. Le bilan de ces expériences est positif, non seulement pour les administrés, mais également pour les fonctionnaires qui sont amenés à expliquer leurs activités de manière simple et concrète.

Parmi les initiatives récentes de l'ITAP, il faut enfin citer les séminaires résidentiels de recyclage administratif. Ces séminaires de quatre jours ont réuni des hauts fonctionnaires venant des administrations les plus diverses. Ils ont permis à des responsables souvent harcelés par les activités quotidiennes de réfléchir à des problèmes généraux et d'échanger leurs réflexions. Les participants au séminaire de Barbizon (février 1967) s'intéressèrent à des questions telles que l'administration face au problème des villes, les aspects régionaux de la planification, la « bureaucratie à la française », l'adaptation de l'administration à la vie moderne, les problèmes actuels de gestion dans les entreprises, la réforme administrative régionale de 1964, l'administration et les juristes, la formation et le perfectionnement des fonctionnaires, l'amélioration des structures et des méthodes de l'administration, les motivations et comportements des agents. Cette sorte de « semaine sabbatique » est certainement très profitable. Les cycles résidentiels peuvent également s'adresser à des personnalités appartenant à un même corps, ainsi les deux journées réservées, en octobre 1967, aux contrôleurs d'Etat.

4. Après avoir retracé les principales activités de l'ITAP, il convient de préciser quelle a été **son influence sur le milieu administratif**. Former et perfectionner des fonctionnaires moyens et supérieurs suppose d'abord un effort de réflexion et d'élaboration de la part des animateurs. C'est peut-être là l'influence la plus profonde de l'ITAP, bien qu'elle n'atteigne qu'un nombre limité de personnes, comprenant les membres du Conseil d'administration et les conférenciers. En effet, certains membres du Conseil d'administration ont toujours été très actifs. Depuis 1947, la presque totalité des administrateurs est composée de hauts fonctionnaires : les administrateurs civils sont les plus nombreux (1/3 du total), puis viennent les membres des grands corps (1/5) et les ingénieurs (1/8) ; on trouve également des

fonctionnaires des administrations locales, du ministère des Armées (surtout des corps de contrôle) et même des représentants du secteur nationalisé. Ces fonctionnaires ont assez souvent des responsabilités importantes dans l'administration, dont plusieurs directeurs et préfets. Parmi les animateurs de l'ITAP, se trouvent non seulement les administrateurs mais également les conférenciers et directeurs de stages, les deux catégories se recoupant assez fréquemment. La moitié environ des conférenciers sont des fonctionnaires supérieurs des administrations centrales, administrateurs civils ou ingénieurs. Le ministère des Finances devance de très loin les autres administrations, avec un administrateur civil sur deux. Parmi les autres administrations les plus représentées, citons les Armées, les PTT, la Fonction publique et les Grands corps. Les Universitaires deviennent plus nombreux depuis 1957.

Pour mesurer l'influence de l'ITAP sur l'administration en général, un premier indice consiste à relever le nombre des adhérents qui sont, soit des personnes à titre individuel, soit des services. En 1952, les *Cahiers de l'ITAP* (n° 16 et 17) publiaient un annuaire des 122 adhérents individuels et 179 services, soit un total de 301. En 1967, les adhérents, classés en membres actifs et abonnés à la documentation, sont 214 membres actifs et 305 abonnés, soit 519 au total. Les administrations parisiennes, administrations centrales, Préfectures de la Seine et de Police, en représentent 39,5 %, les administrations locales (mairies, préfectures et services départementaux) 30 %, les correspondants étrangers 11 %, le secteur public 10,5 % et le secteur privé 5,5 %.

Dans l'ensemble, le public de l'ITAP est formé d'attachés d'administration et d'administrateurs civils, ou de fonctionnaires de niveau équivalent, ingénieurs, officiers supérieurs, etc.. Si les anciens élèves de l'ENA sont rares parmi les auditeurs, ils sont beaucoup plus nombreux parmi les conférenciers.

Nous voudrions, en conclusion, insister sur l'originalité de l'Institut technique des administrations publiques. Sa création et son développement ont correspondu à un besoin profond de l'administration française, à une époque où les problèmes de perfectionnement en cours de carrière étaient à peu près inconnus. On peut affirmer que si l'ITAP, tel qu'il est, n'avait pas été créé, un autre organisme aurait certainement vu le jour..., mais beaucoup plus tard. Car si l'impulsion première est venue d'un homme extérieur à l'administration, l'Institut a malgré tout été « secrété » par le milieu administratif. Certes, son caractère non public provoque chez certains fonctionnaires particulièrement bureaucratisés une réticence : n'est-il pas inconcevable, en effet, qu'un organisme privé ait la prétention d'aider à l'évolution et au perfectionnement de l'administration ? Sans doute une institution officielle aurait-elle bénéficié de moyens plus importants mais elle aurait aussi coûté beaucoup plus cher, et on peut se demander si sa faculté d'innovation n'aurait pas été entravée par la pesanteur bureaucratique traditionnelle. L'intérêt de l'ITAP tient, en effet, à son caractère improvisateur

et créateur et c'est, pourquoi ne pas le dire, ce rien de fantaisie qui fait non seulement son charme, mais finalement son efficacité.

LA REFORME ADMINISTRATIVE

Vue à travers la Revue Administrative (1948-1969) ¹

Notre intention est de faire un bilan rapide sur l'évolution d'une idée, la Réforme de l'administration, depuis près d'un quart de siècle. Il ne s'agira pas d'une énumération exhaustive mais d'un choix des aspects qui, à notre sens, ont été significatifs. Sans doute les souvenirs des auteurs comme des lecteurs de la Revue ne coïncideront-ils pas toujours avec le tableau que nous tracerons... Nous n'opérerons pas une classification de thèmes ², mais nous chercherons à saisir l'évolution d'un état d'esprit, de l'idée de réforme chez les fonctionnaires, à travers les articles de la *Revue Administrative*. Ce qui nous paraît intéressant, c'est de comprendre l'état d'une conscience générale à un moment donné et son évolution. Comment une conception, traduisant un état d'esprit diffus évolue-t-elle dans le temps ? Comment un aspect mis un temps en lumière disparaît-il ou, au contraire, passe-t-il dans le domaine courant et devient-il idée admise ?

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la réforme de l'administration était à l'ordre du jour et faisait l'objet d'un grand nombre d'articles, de nombreux projets étant présentés. Non seulement on jugeait qu'une réforme, voire une révolution, était indispensable mais on la croyait possible. Ainsi, en 1946, fut créée une association en vue de grouper toutes les personnes intéressées par la réforme de l'administration française et une revue fondée, *L'Administration moderne*. Son ambition était « de faire pénétrer dans l'administration publique les principes, les méthodes, les procédés des entreprises modernes industrielles et commerciales : la responsabilité, le rendement, la rapidité d'exécution, l'esprit d'entreprise ». Le premier numéro comportait notamment les signatures de Jean-Emile Reymond et Lucien Junillon, qui figurèrent en 1948 au premier comité de direction de la *Revue Administrative* avec Maurice Doublet et Robert Catherine, le rédacteur en chef ³. *L'Administration Moderne* fut l'ancêtre de *La Revue administrative*. Cette dernière voulait cependant avoir un champ plus vaste puisque « rien de ce qui est administratif » ne devait lui être étranger. La première livraison s'ouvrait sur une lettre de Michel Debré et, à sa suite, tous les auteurs invoquèrent la nécessité de réformes, tous croyant que, malgré de nombreuses difficultés, il serait possible de les mettre en œuvre. Les fonctionnaires s'intéressaient d'ailleurs non seulement à la réforme de l'administration mais également à la réforme du Gouvernement ⁴, et beaucoup estimaient que les deux étaient liées. Robert

¹ Publié dans la *Revue Administrative*, novembre-décembre 1969.

² Voir, sur ce point, l'étude de Albert Lanza. *Les projets de réforme administrative en France*. PUF, 1968. 185 p.

³ Au comité d'honneur de la *RA* figuraient notamment : Bourdeau de Fontenay, Dr de l'ENA, Gardellini, Dr au ministère des Finances, Grégoire, Dr de la Fonction publique, Milhaud, président de l'ITAP, Puget, Conseiller d'Etat, les sénateurs Champeix, Debré, Hamon.

⁴ Koechlin (J.-F.). « La réforme de la structure gouvernementale ». *RA*, mars-avril 1948 : 6-15.

Catherine, dès les premiers numéros, s'interrogeait sur les raisons du malaise administratif, crise du recrutement, crise de standing, crise morale, et sur les vices et les vertus de l'administration. Les milieux extérieurs à l'administration étaient invités à présenter leur point de vue et c'est ainsi que des parlementaires, des syndicalistes ou représentants d'organisations professionnelles acceptèrent de faire part de leurs critiques à l'égard de l'administration. Dans son article intitulé « Pour une politique d'organisation des Administrations publiques »⁵, Robert Gardellini notait que le rajeunissement et la simplification de l'administration exigeaient un effort continu de la compétence d'institutions permanentes. Il soulignait, par ailleurs, qu'aucun texte ne fixait d'une façon précise les principes qui devaient présider à l'élaboration d'une réforme, et proposait l'établissement d'un plan de réforme et de réorganisation des administrations publiques. De son côté, Roger Grégoire mettait fermement en garde les inventeurs de réformes et insistait sur un aspect bien peu développé à l'époque. « On parle trop souvent de la « Réforme de la Fonction Publique ». C'est là une conception factice et sommaire... Une réforme d'ensemble est inconcevable, pour la seule raison que la Fonction publique n'est pas une abstraction : c'est, avant tout, une masse humaine ; on ne peut songer en transformer trop rapidement la structure ; l'amélioration de sa condition comme de son rendement ne peut résulter que d'un effort continu. A l'idée d'une réforme de la Fonction publique, il faut substituer celle d'une politique de la Fonction publique »⁶. La réforme des administrations locales faisait partie des principaux sujets de discussion et la revue publia le projet de Victor Le Gorgeu, qui devait soulever bien des controverses⁷. Lucien Junillon, notamment, présenta ses critiques et propositions⁸.

Dès la fin de 1949, Robert Catherine laissait percer sa déception car il n'était possible, pour l'heure, d'escompter quelques progrès qu'en matière de réforme de méthodes⁹. Il est vrai que les lecteurs de la revue avaient eu maintes fois l'occasion de réfléchir sur la lenteur de mise en place des réformes et sur toutes les tentatives, plus ou moins infructueuses, qui avaient été faites depuis le début du siècle¹⁰. L'idée apparaissait d'autant plus nettement que personne n'était en mesure de penser dans son ensemble et de faire appliquer une réforme, aussi Robert Catherine préconisait-il l'institution d'un Commissariat à la Réforme administrative¹¹. En attendant, certaines économies pourraient au moins être

⁵ Gardellini (Robert). « Pour une politique d'organisation de l'Administration ». *R A*, janvier-février 1948 : 92-98.

⁶ Grégoire (Roger). « Les données d'une politique de la Fonction Publique ». *R A*, nov.-déc. 1948 : 12-15.

⁷ Le Gorgeu (Victor). « Contribution à l'étude de la réforme administrative sur le plan local ». *R A*, juillet-août 1948 : 15-20.

⁸ Junillon (Lucien). « L'organisation départementale, condition essentielle de la Réforme administrative ». *R A*, mars-avril 1949 : 121-126.

⁹ Catherine (Robert). « Deuxième bilan ». *R A*, nov.-déc. 1949 : 541-546.

¹⁰ Junillon (Lucien) « Une sorte d'inventaire ». *R A*, juillet-août 1949 : 340-342. Wurmser (Lionel). « Les travaux de la Commission des administrations publiques du CNOF ». *R A*, nov.-déc. 1949 : 641-645.

¹¹ Catherine (Robert). « Pour un Commissariat à la Réforme Administrative ». *R A*, mai-juin 1951 : 229.

faites sur divers postes administratifs, par exemple sur le papier...¹². Malgré le désenchantement général, la réforme administrative demeurait un sujet de débat qui donna même lieu à des émissions de radio ¹³. Robert Catherine suggérait que le public soit sérieusement informé des problèmes de l'administration et proposait la publication d'un livre blanc ¹⁴. Mais le malaise sur le plan politique aussi bien qu'administratif devenait de plus en plus lourd : déceptions, querelles stériles, impasse, palliatifs, errements, tels étaient les termes qui venaient sous la plume du rédacteur en chef de la revue ¹⁵. J.-P. Bluyes, une des signatures du préfet Jean-Emile Reymond, dénonçait lui aussi « la maladie de la France » ¹⁶. De 1954 à 1956, la revue garda un silence complet sur les problèmes de réforme administrative, tant la déception était générale. Edgard Pisani rompit ce silence pour affirmer que la réforme n'aurait pas lieu. « Peut-être ne faut-il pas qu'elle ait lieu, car elle serait dérisoire. Expédient provisoire. Les fondements de l'Etat, les conceptions qui président à toute organisation politique, notre civilisation doivent être repensés et reconstruits. Alors se déduiraient sans peine une Constitution nouvelle, une Administration nouvelle, une Fiscalité nouvelle. L'on dira que c'est impossible. Peut-être. Sachons seulement que nous ferons la révolution ou que nous la subirons » ¹⁷. La crise de confiance était donc totale et chacun avait le sentiment de côtoyer l'abîme. Dans son neuvième bilan, R. Catherine notait d'ailleurs que le malaise général se manifestait aussi par la rareté des réactions écrites des lecteurs et il s'avérait même de plus en plus difficile de pourvoir la rubrique consacrée à l'organisation et méthodes ; quant à la progression du nombre des lecteurs, elle n'était que de 6 % pour l'année 1956. « Bref, la conjoncture administrative demeure singulièrement bouchée » ¹⁸. J.-P. Bluyes cependant se refusait à désespérer : si les responsables ne peuvent promouvoir une réforme d'ensemble cohérente, qu'ils aient au moins l'initiative de lancer une enquête d'envergure. « Que tous les fonctionnaires, du plus humble au plus grand, soient questionnés sur les améliorations qu'ils souhaiteraient voir apporter à leur tâche quotidienne dans l'intérêt du service et des usagers » ¹⁹. Quant à Robert Catherine, il se résignait au « réformisme sporadique ». Il relevait, par ailleurs, l'intérêt des rapports soumis au concours de l'ITAP qui soulignaient l'importance du facteur psychologique et moral, ainsi que les possibilités pratiques d'améliorations, sans révolution ²⁰.

En 1957, il semble qu'on ait eu, à nouveau, le courage de parler de réforme. Pierre Racine rappelait qu'en 1945 tout avait été possible mais qu'on avait laissé passer le moment.

¹² Catherine (Robert). « Economies ». *R A*, mars-avril 1952 : 119-121.

¹³ R. Thévenin, M. Debré, J. Reymond, L. Junillon, R. Catherine. « Dialogue autour de la Réforme Administrative ». *R A*, juillet-août 1952 : 392-396.

¹⁴ Catherine (Robert). « Une administration ouverte ». *R A*, sept.-oct. 1952 : 451-453.

¹⁵ Catherine (Robert). « De réformes en Réforme ». *R A*, mars-avril 1953 : 109-110.

¹⁶ Bluyes (J.-P.). « La maladie de la France ». *R A*, nov.-déc. 1953 : 611-614.

¹⁷ Pisani (Edgard). « La réforme n'aura pas lieu ». *R A*, mai-juin 1956 : 278-279.

¹⁸ Catherine (Robert) « Neuvième bilan ». *R A*, nov.-déc. 1956 : 571-573.

¹⁹ Bluyes (J.-P.). « Second Diagnostic ». *R A*, juillet-août 1956 : 386-388.

²⁰ Catherine (Robert). « Des fonctionnaires engagés »... *R A*, janv.-fév. 1957 : 3-5.

« En réalité, l'effort à faire exige une action permanente et simultanée, une action immédiate sur plusieurs plans, susceptibles de produire rapidement des résultats concrets ». Il proposait donc une action sur les esprits et sur les méthodes ainsi qu'une réforme des structures. Il terminait sur une idée qui sera confirmée par la suite. « Il ne suffit pas de dire qu'aucune action de réforme n'est possible tant qu'on n'aura pas un nouveau régime ou une véritable stabilité gouvernementale »²¹. De même, Edouard Bonnefous, dans un chapitre de son ouvrage publié par la revue, insistait sur les erreurs à éviter en matière de réforme administrative. « Vouloir associer la réforme administrative et la réforme de l'Etat, comme certains trouveraient logique de le faire, c'est accumuler sur la route à suivre des obstacles plus difficiles à surmonter que les problèmes de gestion proprement dits et retarder indéfiniment la réforme administrative elle-même ». D'autre part, une vraie réforme entraînerait non pas des économies immédiates, mais des dépenses d'équipement supplémentaires²².

Enfin, le régime tant décrié de la IV^e République sombra, et tout devint à nouveau possible... Le directeur de la revue s'armait de patience. « Nous aurions quelque mauvaise grâce à refuser de comprendre les difficultés d'un gouvernement qui s'efforce de remonter un certain nombre de pentes et de résoudre des situations jusqu'ici insolubles ». Mais, après deux années, il lui fallait reconnaître que le malaise était certain. « Nous en sommes donc à nous demander si, en dehors d'une conjoncture proprement révolutionnaire, la réforme de l'appareil administratif de l'Etat ne constitue pas une simple vue de l'esprit, incompatible avec la réalité des choses et des hommes tels qu'ils sont, chez nous du moins »²³. Il rappelait, qu'à son sens, il fallait d'abord définir les fonctions des administrations centrales et réviser leur répartition de manière à déterminer la nature, la composition et l'implantation des services, puis la carrière et la rémunération des agents. Le rapport Armand-Rueff²⁴, qui fut le seul, dans cette période, à proposer des réformes, abordait le problème de manière pragmatique. Il préconisait, notamment, l'utilisation des techniques modernes d'analyse et de préparation des décisions ainsi que le développement des relations publiques dans l'administration. Sur un tout autre plan, les lecteurs de la revue ont pu méditer les grands thèmes qui ont orienté la pensée de Michel Debré à l'égard de l'administration²⁵ et cette pensée a certainement influencé de nombreux articles de la *Revue Administrative*. M. Debré appartenait d'ailleurs au Comité d'honneur depuis la fondation de la revue et, dans un chapitre de son ouvrage *Au service de la Nation*, traitait des problèmes du gouvernement. « La responsabilité politique de l'Etat l'emporte sur sa responsabilité administrative, mais il

²¹ Racine (Pierre). « Les cadres et les sujétions de l'action administrative ». *R A*, mai-juin 1957 : 214-220.

²² Bonnefous (Edouard). « La réforme administrative et les erreurs à éviter ». *R A*, janv.-fév. 1958 : 45-47.

²³ Catherine (Robert). « Un malaise certain... ». *R A*, mai-juin 1960 : 227-228.

²⁴ Armand (Louis). « Présentation du rapport sur les obstacles à l'expansion économique, suivie du texte du rapport et des recommandations concernant l'Administration ». *R A*, sept.-oct. 1960 : 469-486.

²⁵ Fusco-Vigné (Humbert). « Michel Debré et l'Administration ». *R A*, nov.-déc. 1961 : 628-638.

n'est pas de politique réussie sans solide administration. Dès lors, les deux tâches du gouvernement ont une égale importance et les réformes de structure, sans prétendre régler les problèmes, constituent, en bien des domaines, un préalable à l'action gouvernementale »²⁶.

Puis ce fut à nouveau le silence jusqu'en 1967, où Robert Catherine constatait une certaine sclérose²⁷. Mais le ton qui, dix ans auparavant, était polémique, puisque les gouvernements étaient incapables de mener à bien une réforme, devenait quasiment philosophique : les réformes ne sont faites que lorsqu'il n'y a plus moyen de faire autrement et, sans doute, ce conservatisme particulariste est-il une constante de l'âme nationale. Sa conclusion marquait une évolution certaine de ses réflexions : « en fin de compte, le dynamisme nécessaire pour secouer les scléroses ne peut guère se trouver ailleurs que dans l'administration elle-même », les gouvernants n'étant plus tenus pour responsables des incapacités administratives. Il reprenait, enfin, ce thème : « on se demande si la lourdeur administrative contemporaine ne s'explique pas en partie par cette complicité silencieuse de ceux qui savent, laissent faire et ne disent rien... ». Il lançait ainsi un appel aux organisations professionnelles pour qu'elles présentent « des propositions concrètes d'amélioration des procédures, des suggestions d'ordre organisationnel et (...) s'associent à des expériences de modernisation »²⁸.

Si nous avons passé en revue ces différents articles, et notamment les éditoriaux de Robert Catherine, c'est qu'ils ont été le reflet de certains courants d'opinion parmi les fonctionnaires, mais aussi qu'ils ont contribué à la formation d'un état d'esprit général sur les problèmes de la réforme administrative. Le bilan de ces vingt années d'expériences et de réflexions nous paraît positif car il met en lumière une profonde évolution : jusqu'en 1958, en effet, de nombreux fonctionnaires ont toujours pensé qu'une réorganisation véritable de l'administration dépendait du système politique et ils attendaient donc un pouvoir fort, responsable, etc..

Après plus de dix ans d'un nouveau régime, il leur a fallu admettre que la réforme, ou les réformes, de l'administration ne dépend pas uniquement des décisions gouvernementales - encore faudrait-il que les fonctionnaires eux-mêmes soient prêts à se réformer. Ce bilan est positif dans la mesure où le fond du problème ne se trouve plus masqué par des considérations politiques, qui apparaissent finalement comme secondaires. Cette évolution des idées est d'ailleurs liée à un état d'esprit beaucoup plus général : la conception selon laquelle les réformes dépendent de la volonté gouvernementale était, en définitive, essentiellement juridique. On pensait ainsi que des textes courageux et cohérents

²⁶ Debré (Michel). « Problèmes de gouvernement ». *RA*, mai-juin 1963 : 257.

²⁷ Catherine (Robert). « Une certaine sclérose ». *RA*, sept.-oct. 1967 : 519-520.

²⁸ Catherine (Robert). « De la nouvelle société ». *RA*, sep.-oct. 1969 : 561-562.

suffiraient à réformer les structures et les statuts. Depuis une dizaine d'années, dans divers domaines, on prend conscience que l'essentiel est ailleurs et que les réactions psychologiques, le comportement des hommes, sont primordiaux. C'est là une réaction très salubre pour les fonctionnaires amenés à considérer que les évolutions nécessaires dépendent essentiellement d'eux. Loin de nous, cependant, la pensée que la réformation de l'administration n'est pas d'ordre politique. Fondamentalement, il s'agit moins d'un problème de gouvernement que d'un problème politique au sens large. Si la rénovation de l'administration dépend des fonctionnaires, elle dépend aussi d'une prise de conscience collective, et tant que cette question n'intéressera pas la réflexion politique et ne sera pas clairement débattue sur la place publique, les responsables gouvernementaux ne lui porteront qu'une attention relative. Et, à supposer que certaines réformes doivent être imposées à l'administration, les gouvernants n'auront le pouvoir de mener à bien leur tâche que s'ils sont fortement soutenus par une opinion publique éclairée.

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION dans la Revue Administrative (1978-1998) ¹

L'ambition de cette contribution, qui se situe dans la ligne de l'article que j'avais écrit ici il y a près de trente ans, se limitera à reprendre les thèmes les plus originaux ou significatifs développés depuis 1988 sur les réformes administratives. Le choix est évidemment subjectif et concerne à la fois des éditoriaux et des articles de portée générale, mais non les études techniques ou descriptives faisant le point sur telle ou telle réforme particulière. Une analyse d'ensemble de la Revue serait d'une toute autre ampleur ². Nous nous intéresserons donc essentiellement aux considérations et propositions sur ce que devrait être l'administration française.

Les rappels historiques, surtout grâce aux publications multiples et variées de Guy Thuillier, apportent une touche de sagesse et parfois de scepticisme, puisqu'il existe peu d'idées véritablement nouvelles. Ces *trouvailles* historiques sont souvent à lire au second degré, car elles sont destinées à éclairer le présent, ainsi l'évocation des retraites. Cependant, personne n'oserait plus parler, comme Courcelle-Seneuil en 1874, de révolution administrative et il est vrai que ses solutions étaient radicales : il fallait supprimer à la fois les diplômes obligatoires pour le recrutement, l'ancienneté comme règle d'avancement et l'inamovibilité étayée par les retraites. Les fonctionnaires, en revanche, seraient soumis à un stage de cinq à dix ans dans des entreprises avant d'entrer dans l'administration par concours ³.

Il n'y a ni esprit maison dans la Revue, ni doctrinaires ou militants des dernières modes : le mot management sera fort peu utilisé et la panacée de l'évaluation rarement évoquée. D'ailleurs, que reste-t-il des cercles de qualité, qui firent naguère grand bruit ? Une chose est assurée, la totale indépendance des auteurs.

Les dix années écoulées de 1988 à 1997 recouvrent, en fait, deux périodes : la première jusqu'à la disparition de Robert Catherine en 1992, qui correspond aussi principalement à des gouvernements de gauche ; la seconde où François Monnier maintint le cap, et qui correspond pour l'essentiel à des gouvernements de droite. La conjoncture politique n'est jamais absente des considérations administratives, mais il va de soi qu'il existe un délai parfois long entre la rédaction d'un article et sa publication, sauf pour les éditoriaux. Les deux piles de revues se distinguent à l'œil nu : la première est dans les teintes pastels, la seconde de couleurs beaucoup plus vives, au point d'avoir parfois rendu les sommaires difficiles à lire !

¹ Publié dans la *Revue Administrative*, PUF, Janvier-février 1998.

² André Thuriot. « Un capital de mémoire. Comment étudier la Revue Administrative ? ». *RA*, mai-juin 1993.

³ Guy Thuillier. « La révolution administrative vue par Courcelle-Seneuil ». *RA*, mars-avril 1991.

1. Dans la première période, comme dans les quarante années précédentes, la *Revue Administrative* resta dirigée par Robert Catherine, bien que les éditoriaux aient été assurés par Yann Gaillard de 1989 à 1992. Robert Catherine avait pour violon d'Ingres la peinture abstraite, mais sa passion fut l'Administration, la chose publique et sa *performance*, dirait-on aujourd'hui. Ainsi, en 1951, préconisait-il l'institution d'un Commissariat à la Réforme administrative. Alors qu'il était conseiller technique au cabinet du Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et à la Réforme administrative en 1957, une circulaire reprenait certaines de ses préoccupations concernant les méthodes de travail. Pour lui, la hiérarchie devait être limitée à trois échelons dans les directions ministérielles, la signature devait être largement déléguée et l'identité du fonctionnaire compétent indiquée sur les documents ⁴.

Le premier éditorial de Robert Catherine en 1988 s'intitulait « Efficacité ». Il n'y avait pas de mal administratif sans mal politique et, face aux corporatismes privés et publics, les gouvernants libéraux étaient à peu près impuissants. « D'où l'importance de la qualité de chacune des structures centrales et territoriales de base, leurs possibilités d'auto-analyse, de contrôle et de commandement, en vue de promouvoir l'application correcte et simplifiée des textes et l'utilisation rationnelle des agents ». Cette rationalisation devait être entreprise au niveau interministériel par le secrétariat général du Gouvernement, seul à même de confronter les moyens et les finalités, les impératifs de la conjoncture et les progrès techniques du management. Il pointait aussi l'expansion du clientélisme et appelait de ses vœux un Etat fort mais non omniprésent ⁵.

L'année suivante, Yann Gaillard, nouvel éditorialiste, s'attaquait à la carte administrative. Le nombre d'*étagères* était déjà trop élevé dans la maison France et on envisageait encore d'en rajouter. En fait, le jeu était faussé par l'Etat qui n'avait délégué que parcimonieusement les recettes fiscales et préférait agir par subventions. Les circonscriptions administratives étant aussi électorales, toutes les analyses étaient brouillées ⁶. Quelques mois plus tard, le Service public était en question. Les fonctionnaires se mettaient en grève par *petits paquets*. Parmi les raisons qui ne consolait pas : « ceux qui, depuis des temps immémoriaux, jouissaient d'un avantage sur la catégorie la plus proche ou la plus comparable n'admettent pas que cet écart soit réduit par une *conquête sociale* dont l'ancien défavorisé viendrait à bénéficier ». Malgré la grille de 1948, les surenchères étaient toujours là, alors que les *métiers* avaient évolué. Même si elle était supprimée, « elle subsisterait dans les esprits, tant elle est naturelle à ce que nous sommes, nous Français... ». Mais on assistait aussi à une autre crise du Service public : « Ils n'y croient

⁴ P. L. « Trente ans après : une circulaire sur la modernisation de l'administration de 1957 ». *RA*, juillet-août 1993.

⁵ Robert Catherine. « Efficacité ». *RA*, janv.-fév. 1988.

⁶ Yann Gaillard. « La carte administrative ». *RA*, janv.-fév. 1989.

plus ces candidats à l'ENA ... qui ne jurent que par l'entreprise. Ils n'y croient plus ces jeunes hauts fonctionnaires qui n'ont de cesse de s'envoler dans les *boîtes* pour y vivre les délices des cadres, entre le squash et l'ordinateur »⁷. Pourtant, des réformes étaient en marche et les projets précédés d'une intense consultation. Décentralisation et déconcentration étaient des ambitions considérables, ainsi des fédérations de régions permettraient-elles d'entrer dans l'*Europe des régions*⁸. Cependant, le bilan de l'année 1990 était morose, car si ce qui restait de l'esprit de service public « veut dire d'abord droits des agents – qu'il convient certes de défendre – et très loin seulement, après, les finalités de l'institution, c'est-à-dire le service du public, à quoi bon chercher à sauver le service public ? »⁹.

Le scepticisme est largement représenté dans la Revue, comme dans l'administration, ainsi chez cet auteur anonyme qui relève que, pour certains, seule l'administration serait coupable et pas les fonctionnaires. « A preuve, on n'en a jamais vu qui essaieraient de développer leurs services et demanderaient plus de personnel que nécessaire ; on n'en a jamais vu qui, par esprit de corps, s'efforceraient d'accroître leurs attributions, au besoin en empiétant sur celles de leurs collègues ... On n'en a jamais vu qui prendraient des initiatives ou s'organiseraient sans se soucier des initiatives des services voisins ou de leurs rapports avec eux ; on n'en a jamais vu qui subordonneraient à une augmentation de leurs salaires leur participation à une opération d'intérêt public. Jamais ». Il suffirait donc, pour apprivoiser le monstre administratif, de discuter avec les fonctionnaires, de les faire négocier entre eux, d'éclairer la notion d'intérêt général. « Dans cette perspective, l'idée de contrôle est tout à fait désuète, pour ne pas dire insultante ». Car il faudrait « E.VA.LU.ER, ce que bien entendu les organismes évoqués ci-dessus sont, dans leur médiocrité, bien incapables de faire ». Certes, on ne reformera pas l'administration contre les fonctionnaires, mais « la vie en société n'est possible que si un pouvoir fédérateur peut contenir les pressions antagonistes des uns et des autres, empêcher les uns et les autres de se constituer en principautés et féodalités, leur imposer le cas échéant sa conception de l'intérêt commun, en un mot commander et contraindre si nécessaire »¹⁰.

Avec le *renouveau du service public* en 1989, la gestion des ressources humaines était devenue une priorité gouvernementale, mais le Directeur général de la Fonction publique se montrait pessimiste sur les possibilités de remettre à plat la grille indiciaire. Il insistait sur le dédain de la haute fonction publique pour les problèmes de gestion, et tout particulièrement concernant les personnels. « La capacité d'étude et de réflexion de l'Etat est, en cette matière, d'une faiblesse insigne ; ... il n'y a apparemment que des coups à prendre –

⁷ Yann Gaillard. « Le service public en question ». *RA*, sept.-oct. 1989.

⁸ Yann Gaillard. « Réformes en marche ». *RA*, janv.-fév. 1990.

⁹ Yann Gaillard. « Fin 1990 ». *RA*, nov.-déc. 1990.

¹⁰ XXX. « Où va le train de l'administration ? » *RA*, sept.-oct. 1989.

entendons des conflits sociaux à affronter »¹¹. Un ingénieur décrivait, de manière positive, une stratégie de changement sur le terrain, où le management participatif était une nécessité vitale. Il fallait, pour cela, tenir compte de la culture de l'organisation et établir un véritable suivi de la gestion. Il fallait notamment apprendre à négocier avec l'environnement, mobiliser les compétences des personnels, savoir former et déléguer, animer et innover, communiquer avec l'extérieur, rationaliser pour accroître la compétitivité »¹².

Le sénateur Blin, quant à lui, appelait de ses vœux une plus grande déconcentration, à la manière des *agences* anglaises. Mais la réforme devait surtout venir du sommet, c'est-à-dire de l'ENA, par une sélection à l'entrée et non plus à la sortie, une meilleure prise en compte de la capacité à gérer, une ouverture sur l'étranger et un temps de recyclage après quelques années passées dans un service. Enfin, les jeunes hauts fonctionnaires devraient consacrer plusieurs années à des tâches de gestion avant d'entrer dans un grand corps. Les compétences des inspections générales seraient élargies et renforcées, alors que le rôle du ministère des Finances serait revu. Le sénateur regrettait que le tête-à-tête des appareils professionnels et syndicaux avec le pouvoir politique s'entoure d'une solennité qui leur servirait de justification. La responsabilisation des services extérieurs devrait constituer la véritable déconcentration du pouvoir administratif. Elle renforcerait les Directions des relations humaines, un véritable pouvoir d'appréciation du chef de service sur la qualité des agents et l'importance de la formation continue. Enfin, dernière révolution proposée : l'assouplissement ou l'abandon du statut de la fonction publique ne pourrait être le fait que des agents eux-mêmes, qui auraient la possibilité de choisir. L'appui de l'opinion et du Parlement serait évidemment indispensable¹³.

Dans ses réflexions sur le renouveau du service public, Jean-Marie Woehrling remarquait que, dix ans après le changement attendu en 1981, ce renouveau n'avait pas eu lieu. Parmi les réactions inappropriées, il citait la phobie de l'encerclement, qui fait défendre la moindre parcelle du secteur public contre toutes formes de privatisation, ou même seulement de désétatisation. « Les critères purement corporatistes ou de défense des intérêts catégoriels ne sauraient être placés au premier plan d'une prétendue défense du service public, sous peine de discréditer cette notion aux yeux de l'opinion publique ». Il fallait aussi se méfier des mirages de la modernisation, qui était souvent synonyme de restauration, c'est-à-dire le maintien en l'état après remise au goût du jour. Le vrai débat était donc de savoir ce qui correspondait à l'intérêt général : le service public avait moins besoin de modernisation que de démocratisation. En effet, les argumentations idéologiques seraient spécieuses. « Ne pouvant suffisamment légitimer le service public par le service rendu au

¹¹ Dominique Le Vert. « Fonction publique et renouveau du service public ». *RA*, juillet-août 1989.

¹² Jean-Louis Deligny. « Moderniser l'Administration ». *RA*, nov.-déc. 1991.

¹³ Maurice Blin. « Quelle fonction publique demain ? » *RA*, nov.-déc. 1991.

public, on essaie de le défendre en faisant valoir qu'il véhicule des valeurs prétendument spécifiques : l'égalité, la solidarité, une certaine idée de la France etc. ». Or, la véritable égalité suppose de traiter différemment des situations dissemblables. Parmi les propositions qu'il faisait pour une rénovation véritable du service public, étaient passées en revue la débudgétisation, car ce qu'on appelle un service public gratuit est un service financé par le contribuable, la laïcisation, car derrière le service public se cache souvent une conception paternaliste de l'administration, enfin la désétatisation, car le slogan de la modernisation vise au renforcement de l'Etat au lieu d'en faire le promoteur et garant de la correction du jeu social et économique ¹⁴.

Traçant un bilan encore plus large, mais plus optimiste, des réformes administratives, Jacques Chevallier critiquait l'idée selon laquelle y impliquer activement les fonctionnaires serait incompatible avec la conception traditionnelle de la fonction publique. D'après lui, à partir des années 1960, la modernisation a été conçue soit sans les fonctionnaires, soit contre eux, dans une problématique du moins d'Etat. La modernisation comportait un axe technologique et un axe managérial, qui fut perçu comme un moyen de consolider l'autorité hiérarchique, tout en renforçant l'implication des agents. A la fin des années 1970, le discours sur l'inefficacité administrative conduisit à concevoir le processus de modernisation comme dirigé contre les fonctionnaires, trop nombreux et peu performants. On mit alors l'accent sur la productivité puis l'évaluation. Depuis le milieu des années 1980, la modernisation n'a pu être menée sans l'adhésion et la participation active des agents. Les capacités d'innovation ont été prises en compte pour obtenir une *fertilisation croisée* des expériences. La *démarche qualité* rompait avec la démarche globaliste pour une amélioration service par service. D'après Jacques Chevallier, la politique du renouveau du service public engagée en 1989 était conforme à cette orientation, ainsi avec l'élaboration des projets de services. Il posait, pour finir, quelques questions connexes : les syndicats doivent-ils être des acteurs dans cette modernisation ou faut-il s'adresser directement aux agents ? Faut-il en discuter en comités techniques paritaires ou dans des structures moins formelles ? Jusqu'où peut aller l'adaptation du statut de la fonction publique ? Plus fondamentalement, la modernisation n'est-elle qu'une simple rhétorique, destinée à conforter la légitimité administrative ? Ou bien favorise-t-elle, malgré tout, l'apprentissage de nouveaux comportements et de nouvelles valeurs pouvant contribuer à contenir une dynamique de changement ? ¹⁵

Pour la période antérieure à 1969, nous avons relevé que le désenchantement dominait, car les politiques, dont on attendait beaucoup, n'avaient pas mené une véritable réforme de l'administration. Au début des années 1990, la désillusion est peut-être plus

¹⁴ Jean-Marie Woehrling. « Réflexions sur le renouveau du service public ». *RA*, sept.-oct. 1992.

¹⁵ . Jacques Chevallier. « Les fonctionnaires et la modernisation administrative ». *RA*, janv.-fév. 1993.

fortement ressentie, dans la mesure où la volonté politique s'est effectivement manifestée, mais elle n'a pas suffi, car trop d'administrations ou de fonctionnaires n'ont pas suivi. Ainsi voit-on se succéder optimisme et pessimisme, alternances d'espoirs et de désillusions, selon que l'on s'attache surtout aux améliorations en cours ou à ce qu'il reste à faire.

2. La seconde période, depuis le milieu de 1993, s'ouvre sur l'éditorial de François Monnier, soucieux de maintenir le cap de la Revue, dans l'indépendance politique et philosophique, mais aussi financière. Pourtant, tout a changé depuis le premier éditorial de Robert Catherine en 1948 : « Qu'est-ce aujourd'hui que l'administration et la fonction publique françaises, coincées entre l'Europe, la décentralisation et les erreurs du néocapitalisme sauvage ? ... Le recul de l'Etat est partout, donc aussi de l'Europe... Une construction peut-elle être viable seulement par l'accord de volontés raisonnées – lorsque les intérêts sont tellement divergents ? ... Au mieux, qu'elle en prenne clairement conscience, la France peut jouer un rôle second, original peut-être, mais modeste : l'éloquence, la culture, l'imagination, l'audace, la continuation lucide et moderne d'une philanthropie raisonnable sont les ressources d'un pays qui ne peut plus prétendre jouer un rôle mondial. A se proposer quelque chose d'impossible, on rate l'excellent du possible ». Voilà le décor planté pour la polyphonie d'un débat largement ouvert, qui se veut exempt de tout conformisme de pensée ¹⁶.

Les éditoriaux suivants accentueront la touche non-conformiste : « A l'image de sa langue, en se frottant trop inconsidérément à l'Etat, le Français est devenu frileusement raisonnable et résolument fataliste, totalement abandonné à son exigeant et dévorant nouveau maître ». La raison d'être profonde de l'Etat était de constituer une machine de guerre et la libéralisation internationale de l'économie le met inéluctablement en question. « Le message est clair : la logique entrepreneuriale est en passe de se substituer à la logique étatique, l'intérêt mercantile aux intérêts nationaux... Mais à quoi bon une croissance sans emplois, sans protection sociale et sans santé, sans défense et sans police, sans éducation publique et sans cohésion sociale » ¹⁷. L'historien familial des antipodes ne peut éviter de se poser ces questions, osant dans la livraison suivante : « Et si l'on refaisait de la politique ? ». Depuis quinze ans, dit-il, tout a été désintégré dans l'individualisme. « Point de milieu : le repli sur soi ou l'égaré planétaire ». Face au *génocide social*, nos gouvernants impuissants donneraient la préférence aux gesticulations électorales ¹⁸. Ces mêmes thèmes étaient repris en 1997, avec un sursaut d'optimisme volontariste puisque « le

¹⁶ François Monnier. « Maintenir le cap ». *RA*, juillet-août 1993.

¹⁷ François Monnier. « Pour l'Etat ». *RA*, sept.-oct. 1993.

¹⁸ François Monnier . « Et si l'on refaisait de la politique ? ». *RA*, nov.-déc. 1993.

projet d'un monde meilleur peut encore être d'actualité ». Dans tous les domaines, y compris la Défense, l'Europe doit faire front commun face à l'impérialisme américain ¹⁹.

Le scepticisme des chroniqueurs de la Revue porte plus souvent sur des mots que sur les choses, comme l'a montré Jean-Michel Lemoyne de Forges. Entre la nouveauté des mots et la pérennité des choses, il conviendrait, en effet, d'être prudent, lucide et modeste. Le *management* se présente comme une opération réussie de communication, voire de propagande. Mais il se demandait si la baisse du prix des micro-ordinateurs et l'extension du travail à temps partiel des femmes n'ont pas eu plus d'influence que la *démarche managériale*. De même, le mot *évaluation*, apparu après l'échec de la RCB, serait appliqué à des pratiques assez lointaines de l'original américain, qui suppose un pluralisme institutionnel et scientifique. Peut-être faut-il s'en consoler dans la mesure où les coûts d'une véritable évaluation sont souvent démesurés par rapport aux résultats obtenus. Enfin, la *logique des métiers* n'aurait rien de nouveau puisque la structuration de la fonction publique en corps correspond précisément à l'identification de métiers différents ²⁰.

Après que la Revue ait publié, la première en 1994, les bonnes feuilles du rapport Picq sur la réforme de l'Etat, Alain Ménémésis remarquait qu'il juxtaposait quelques pétitions de principe libérales et une prise en compte de l'action publique concrète, sans expliciter comment ces deux approches pouvaient s'articuler. Ce rapport n'abordait pas les principes fondamentaux de l'Etat républicain, notamment les notions d'intérêt général, de service public et d'égalité. En réalité, le principal objectif de cette réforme serait de clarifier la répartition des rôles entre les différentes collectivités publiques, entre Etat central et Etat déconcentré ²¹.

Le corps préfectoral a toujours occupé une place majeure dans la Revue, de même que les considérations sur l'organisation territoriale. Jean-Emile Reymond avait constamment apporté ses réflexions et Jean-Emile Vié faisait, en 1995, un constat très noir sur les ratés de la démocratie locale ainsi que sur la corruption ²². Les chroniques de Paul Bernard, Bernard Perrin et Jean-Marie Pontier ont largement évoqué les projets et évolutions en cours, y compris à l'étranger. Bernard Perrin dressait un tableau réaliste de la réforme territoriale depuis 1982. La première urgence serait d'appliquer les textes lorsqu'ils sont votés. « La décentralisation à la française est une réforme au milieu du gué. Brouillonne, peu efficace ; en tout cas parfaitement illisible pour le citoyen et pour l'utilisateur, qui n'en connaissent que les inconvénients, sans pouvoir en apprécier les avantages pourtant évidents ». Quant à la déconcentration, « les résolutions prises un jour n'ont jamais survécu

¹⁹ François Monnier. « L'ère de l'Europe molle ». *RA*, juillet-août 1997.

²⁰ Jean-Michel Lemoyne de Forges. « L'administration, les mots et les choses ? ». *RA*, mai-juin 1994 ; *RA*, sept.-oct. 1994 ; juillet-août 1995.

²¹ Alain Ménémésis. « Quelques remarques sur le rapport Picq ». I. *RA*, janv.-fév. 1995 ; II *RA*, mars-avril 1995.

²² Jean-Emile Vié. « Décentralisation et corruption : les ratés de la démocratie locale ». *RA*, juillet-août 1995.

aux contraintes organisées le lendemain ». Toutes les conditions de l'irresponsabilité seraient ainsi réunies²³. Dans son analyse sur les rapports Blanc et Picq, Jean-Marie Pontier relevait les difficultés de la tâche, car tout le monde s'accorde, par exemple, à critiquer le trop grand nombre de niveaux dans l'administration territoriale, mais personne n'aurait de solution définitive à formuler²⁴.

Après l'alternance gouvernementale de 1997, Bernard Perrin a fait une analyse critique du rapport du député socialiste Balligand sur l'aménagement du territoire et la décentralisation. Les difficultés de la déconcentration demeurent, de même que les obstacles à une véritable décentralisation. L'élection au suffrage universel des élus intercommunaux, de même qu'une modification du scrutin aux élections régionales ou le cumul des mandats, ne peuvent obtenir un consensus, se heurtant partout aux avantages acquis des notables en place. L'incitation à l'intercommunalité d'intégration et de péréquation proposée par la commission Balligand se ferait dans le cadre de communautés d'agglomération ou de commune et les syndicats existants se fondraient dans un syndicat coopératif. Une loi serait, pour Bernard Perrin, trop contraignante car elle mettrait en cause le principe de subsidiarité. L'adaptation de la loi PLM serait, en revanche, une bonne idée. Mais la création d'un ministère du Plan et du développement des territoires, regroupant le Plan, la DATAR et la Direction générale des collectivités locales est qualifiée de « nationalisation de la décentralisation ». Les mesures fiscales envisagées seraient tout aussi volontaristes. En fait, il serait irréaliste de vouloir supprimer ou ajouter des structures, alors que le *darwinisme institutionnel* sélectionne les meilleures. Pour autant, notre analyste constate que l'intervention de l'Etat est décisive... Le débat reste ouvert²⁵.

Alors qu'était commémoré le statut général des fonctionnaires de 1946, d'abord dans ses fondations puis dans son application²⁶, René Bidouze ouvrait le débat sur son évolution future et les risques de *mise en extinction*. La distinction entre les fonctions de régulateur et d'opérateur amènerait, selon lui, à remplacer, à plus ou moins long terme, les fonctionnaires par des contractuels. Et le problème serait que même les organisations syndicales ont des avis différents sur la question²⁷. Dans le numéro suivant, Jean-Michel Lemoyne de Forges apportait, en quelque sorte, une réponse. Pour lui, la *contractualisation* existe en France, comme dans beaucoup d'autres pays, pour les emplois à la discrétion du Gouvernement. Par ailleurs, la tradition allemande montrerait que l'on peut très bien faire cohabiter statut et convention collective au sein de l'administration. Le système de carrière qui a été étendu aux

²³ Bernard Perrin. « Déconcentration, décentralisation... La réforme territoriale reste à faire ». *RA*, juillet-août 1995.

²⁴ Jean-Marie Pontier. « La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat ». n° 286, juillet-août 1995.

²⁵ Bernard Perrin. « Aménagement du territoire et décentralisation. Les voies de l'alternance ». *RA*, juillet-août 1997.

²⁶ voir les numéros de la *Revue* en 1995 et 1996.

²⁷ René Bidouze. « Où va la fonction publique française ? ». *RA*, sept.-oct. 1995.

collectivités territoriales serait coûteux et confus et, de plus, mal accepté par les élus locaux. Quant aux enseignants, s'ils peuvent avoir un statut spécifique, il n'est pas dit que ce soit obligatoirement celui des fonctionnaires de l'Etat. La réduction du nombre des corps serait prioritaire et l'interministérialité devrait être recherchée, dans une *logique de métiers*, de même que la réduction du nombre des grades. La suppression des grands corps serait irréaliste et aurait des effets pervers, mais des concours internes pourraient sans doute être envisagés. Le système de formation initiale des fonctionnaires de catégorie A est certes original mais fort coûteux, alors que la formation permanente est très faible. Un nouveau type d'évaluation des fonctionnaires serait à instaurer, en liaison avec une contractualisation des fonctions, à condition qu'existe un véritable système de récompenses et de sanctions. Le principe du licenciement pour insuffisance professionnelle devrait être effectif et ne pas être confondu avec celui des sanctions disciplinaires. Enfin, la rémunération au rendement serait à rechercher, notamment dans les services qui sont en contact direct avec le public. Ne rien changer, par exemple dans le domaine des retraites, exposerait à des remises en cause beaucoup plus radicales ²⁸.

Lors du colloque sur le cinquantenaire du statut, Jean-Baptiste de Foucauld observait que le refus de solutions libérales risquait de nourrir un conservatisme lui aussi dévastateur. Un nouveau contrat social devrait être passé avec la fonction publique, permettant de concilier, d'une part, l'adaptation permanente et la mobilité, essentielles à la compétitivité et, d'autre part, le droit à la sécurité qui assure la modernisation et l'innovation mieux que la précarité. Mieux utiliser le statut supposerait d'abord une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, en fonction de l'évolution des besoins reconnus comme nécessaires. Le droit à la participation et à la consultation imposerait un devoir de productivité et de qualité du service rendu à l'utilisateur. L'administration devrait, par ailleurs, participer à la mise en place de dispositifs d'insertion des jeunes et des chômeurs, tout comme elle s'est intéressée aux handicapés. Les incidences des changements démographiques devraient également être prises en compte, à la fois pour les retraites et la politique de recrutement. Plus les questions sont difficiles à aborder et plus elles devraient être intégrées dans un compromis d'ensemble. Il en serait de même pour la part automatique et non automatique des traitements. « Nous avons besoin sur beaucoup de ces sujets d'un temps de débat suffisant et de nous placer en position d'acteurs communicationnels plutôt qu'en position d'acteurs stratégiques cherchant à faire passer une vérité préconçue... le statut ne doit plus être vénéré comme une statue et encore moins comme une idole ; c'est une œuvre à construire

²⁸ Jean-Michel Lemoyne de Forges. « Le modèle français de fonction publique a-t-il un avenir ? ». *RA*, nov.-déc. 1995.

et à perfectionner de façon continue, et une chance qui se mérite sous le regard des autres et sous le contrôle de la collectivité »²⁹.

Dans cette seconde période, transparait l'ébranlement des repères ressenti dans toute la société. Le futur est si incertain que personne n'est plus sûr d'avoir des solutions définitives. Les stratégies deviennent illusoires et les gadgets managériaux apparaissent pour ce qu'ils sont souvent, des produits de consommation jetables. *Et pourtant, elle tourne !* cette administration, des améliorations ponctuelles sont constamment apportées, des effets inattendus ou pervers corrigés. La capacité d'adaptation rapide à l'imprévisible devient déterminante, dans une culture faite de stabilité et de tradition, pour ne pas dire d'habitudes, qui prennent d'autant plus de prix.

Alors que bien des propositions faites sont relativement classiques et répétitives, certains concluent que les réformes au coup par coup ne peuvent suffire et qu'il faut repenser l'ensemble de l'organisation étatique, centrale et territoriale, de manière cohérente et transparente. Mais, face aux quêtes idéologiques du Graal, d'autres proposent une pratique du compromis, puisqu'il faut bien avancer entre les écueils.

Finalement, les réformes administratives se situent toujours par rapport à deux axes principaux : soit on insiste sur la volonté des politiques et les réformes de structures, le changement par le haut et la législation, soit on met l'accent en priorité sur les changements internes à l'administration, sur les attitudes, les méthodes et techniques, la formation, qui sont essentiellement de la compétence des fonctionnaires. Dans les deux cas, la prise en compte des vœux des intéressés, d'une part les citoyens-usagers et, d'autre part, les agents et leurs représentants, est un peu plus fréquente que jadis mais beaucoup de hauts fonctionnaires ou d'universitaires s'estiment encore assez compétents pour dire seuls ce qui doit être.

Enfin, la nature humaine, dans sa dimension sociale pour ne pas dire génétique, restera toujours difficile à maîtriser. L'homme n'étant pas uniquement altruiste, les passions et les intérêts, les rapports de force demeureront dominants, ce qui explique sans doute le scepticisme latent que nous avons relevé dans cette revue. Quand certains se jettent dans l'activisme des théories ou simplement des mots, de soi-disant idées nouvelles qui passent comme les modes, les observateurs du temps long sont plus circonspects. Pour conclure, je reprendrai la dernière phrase de mon premier article : « les gouvernants n'auront le pouvoir de mener à bien leur tâche que s'ils sont soutenus par une opinion publique éclairée ». *La Revue Administrative* peut y contribuer.

²⁹ Jean-Baptiste de Foucauld. « Le statut, les missions de l'Etat et l'évolution de la société ». *Cinquantenaire du statut de la Fonction publique*. RA, n° spécial, 1996.

II - LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS ¹

LE COMITE CENTRAL D'ENQUÊTE (1946-1969)

La liste des commissions et comités de réformes créés sous la IIIe République est très longue ², mais le bilan de leur activité décevant. Le plus souvent, ces organismes furent chargés d'agir dans un cadre limité, en vue de réaliser des économies dans le fonctionnement des administrations publiques. Les travaux les plus intéressants sont sans doute ceux de la Commission des Réformes instituée par un décret du 3 août 1922 ; le rapport publié en 1923 ³ déclarait qu'une réforme administrative ne pouvait être un total de réformes partielles, mais devait être issue d'un plan d'ensemble coordonné, logique, rationnel. Il insistait sur la résistance opposée aux réformes qui portent beaucoup plus sur l'acceptation des propositions que sur leur réalisation. « La plupart des chefs de service ou leurs subalternes immédiats ont opposé des résistances inconcevables ; ont usé de moyens qui, malheureusement, sont devenus trop habituels de leur part, vis-à-vis des commissions parlementaires ou, même, vis-à-vis de leurs chefs et des autres administrations (...) beaucoup même, malgré les lettres ou injonctions de leurs propres ministres, se sont refusés à toute réponse ». Ainsi, l'incapacité de l'administration à se réformer ne venait pas uniquement d'une incapacité d'agir, d'un manque de volonté ou d'imagination. Bien souvent, au contraire, des énergies considérables ont été mises en œuvre pour s'opposer à des propositions de changement.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le problème des réformes administratives se posait avec acuité. Non seulement les défauts constatés avant 1939 subsistaient, mais encore le temps de guerre avait amené la création ou l'extension d'administrations qu'il fallait adapter aux besoins nouveaux. Des commissions furent tout d'abord chargées d'opérer des économies, ainsi la « Commission de la Hache » en 1946 et la « Commission de la Guillotine » en 1947. Une Mission provisoire de la Réforme de la Fonction publique fut créée, en 1945, sous la présidence de M. Michel Debré, dont l'activité est particulièrement connue grâce à la création de l'Ecole Nationale d'Administration. Il existait également une Commission Supérieure des Méthodes (1945-46) et un Comité de la Réforme administrative, installé en 1946.

¹ Les textes suivants fusionnent des articles publiés dans *La Revue Administrative* de mai-juin 1969, mars-avril 1972 et septembre-octobre 1978, ainsi qu'une communication au colloque de novembre 1981 sur *Le Conseil des Impôts et le Comité central d'Enquête*, paru aux PUF, 1984, 193 p.

² Bonnefous Edouard, *La Réforme administrative*, Paris. PUF, 1958 : 59 - 86.

Grégoire Roger, *Réflexions sur le problème des réformes administratives*, cours ENA, 1951 : 33 - 45.

³ J. O. Annexe, Documents administratifs, 1923 : 885 - 963.

La création la plus originale fut celle du Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics. Il s'agissait, en définitive, d'institutionnaliser un organe permanent de réforme, chargé d'étudier de manière systématique les principales lacunes du système administratif en général, aussi bien que des services particuliers⁴. Ce Comité devait correspondre, dans une certaine mesure, à un super corps de contrôle, doté d'une compétence interministérielle.

1 - L'organisation et le fonctionnement du Comité

A. Le comité

Le décret du 9 août 1946 donnait à ce Comité, rattaché à la Présidence du Gouvernement, des objectifs assez vagues : rechercher et proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement des ministères, établissements publics, collectivités publiques... Un décret du 14 mars 1960 a précisé certaines de ces compétences : le Comité doit, en effet, procéder à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Il semble que ce texte ait été pris à la demande de la Direction du Budget qui désirait s'appuyer sur des études systématiques, notamment pour apprécier la reconduction des « services votés ». Enfin, le Premier ministre, le ministre chargé de la Réforme administrative et les ministres intéressés peuvent lui confier l'étude de toutes mesures de rationalisation ou de projets de réforme (décret de 1960). Un grand nombre de sujets à étudier sont proposés par les membres du Comité, le président et le secrétariat ; certaines idées « dans l'air » sont suggérées à l'occasion de contacts personnels d'origines diverses. Depuis 1957, la Direction du Budget demande au Comité des études sur des questions qui la préoccupent, mais ce sont le plus souvent des sujets particuliers et limités.

La composition initiale du Comité reflétait l'idéologie qui présidait à sa création, mais les amendements qui y furent peu à peu apportés en modifièrent le sens, si bien que certaines catégories représentées aujourd'hui apparaissent presque comme des survivances. Le décret de 1946 prévoyait, en effet, un nombre égal de fonctionnaires et de représentants extérieurs à l'administration. Parmi ces derniers figuraient, d'une part, deux membres de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, auxquels on ajouta, en 1947, un membre du Conseil de la République, puis deux en 1954 ; d'autre part, cinq représentants des cartels des services publics, soit quatre membres du Cartel CGT et un

⁴ Questiaux Paul, « Le Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics », *Promotions*, 3e trim. 1961 : 13 - 21.
Jaccoud Albert, « Le Comité Central d'Enquête », *Bulletin de l'administration centrale des Finances*, janv.-mars 1962 : 6 - 15.

membre du Cartel chrétien et, après 1954, les syndicats eurent quatre représentants (CGT, FO, CFTC et CGC). Les autres membres du Comité appartenaient à l'administration, Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des Colonies et Inspection générale de l'Economie nationale, avec respectivement un représentant. Enfin, les trois corps d'armées devaient être représentés par un seul membre commun, mais cette unité s'avéra matériellement impossible dans les premières années du Comité et l'on trouva trois représentants des armées. Le décret du 20 avril 1954 prévoyait également la représentation des grands services administratifs : le secrétaire général du Gouvernement, le commissaire général à la Productivité remplacé, en 1960, par le commissaire général au Plan, le directeur du Budget, le directeur de la Fonction publique, enfin un membre du corps préfectoral.

Les membres du Comité étaient nommés par arrêté du chef du Gouvernement qui désignait parmi eux un président et un secrétaire général ; après 1954, le président fut de droit le premier président de la Cour des Comptes. Enfin, un secrétaire général-adjoint fut nommé en 1960, puis un second en 1963, ces deux postes étant occupés par un inspecteur des Finances et un conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Au terme de cette évolution, le Comité comprend donc quatre parlementaires, quatre syndicalistes et treize hauts fonctionnaires, non compris les deux secrétaires généraux-adjoints, alors qu'en 1947, on comptait huit parlementaires et syndicalistes et huit hauts fonctionnaires.

Le Comité se réunit en principe toutes les semaines, lorsque les rapports à étudier sont suffisamment nombreux et, sinon, toutes les deux ou trois semaines. Le décret de 1960 avait prévu que le Comité pourrait être divisé en sections chargées d'étudier des problèmes déterminés. Sans doute pensait-on que son fonctionnement serait alourdi par les enquêtes périodiques sur les départements ministériels, mais le problème ne s'est pas posé, faute d'effectifs suffisants. Les chefs des grands services, directeur du Budget, secrétaire général du Gouvernement, directeur général de la Fonction publique, assistent rarement aux réunions et se font représenter, le décret de 1954 prévoyant que les membres du Comité pouvaient se faire assister de suppléants. Les représentants des corps d'inspection participent régulièrement aux séances. L'assistance des parlementaires a beaucoup varié selon les époques et leur participation n'a jamais été très importante. En revanche, l'assistance des syndicalistes est régulière : la plupart d'entre eux se montrent intéressés par les problèmes posés et participent aux discussions. Les réunions du Comité permettent aux syndicats de s'informer, notamment sur les problèmes de personnel. Il ne semble pas cependant qu'ils puissent en entraver le fonctionnement et il leur est d'ailleurs assez fréquemment demandé de conserver le secret. Si l'on en croit Roger Grégoire, il n'en fut pas toujours ainsi : les représentants syndicaux auraient amené le Comité à édulcorer certaines conclusions, ou bien auraient divulgué certaines propositions, entraînant de la part des

ministères intéressés des réactions plus fortes que prévu ⁵.

Dans ses réunions, le Comité étudie les rapports présentés par les enquêteurs. Dans les premières années, l'enquêteur lisait son rapport qui était discuté en détail, puis le secrétariat adressait aux ministres les résultats de ces discussions. Un représentant du ministère venait alors défendre son département et, enfin, les conclusions étaient adoptées. De nos jours, les membres du Comité et les administrations intéressées prennent connaissance du rapport à l'avance, le rapporteur en présente les grandes lignes en séance et les représentants des services en cause, le plus souvent, des directeurs, défendent leur point de vue. Le Comité s'informe, pose des questions, puis délibère après le départ des intéressés. Selon l'importance des rapports, une ou deux séances sont consacrées aux confrontations et une ou deux séances à l'adoption des conclusions. Généralement, l'enquêteur est chargé d'établir une synthèse des discussions antérieures et de dégager ce que pourraient être les conclusions du Comité, le secrétariat participant également au travail de synthèse. Le Comité trouve parfois un terrain de compromis avec les services car les propositions du Comité seront ainsi beaucoup plus facilement mises en application. Il est même arrivé que les services acceptent entièrement les conclusions du Comité et que ces dernières ne soient même pas consignées au rapport général. Le rôle du président est très important dans la direction des débats : il est, en effet, tenu d'avoir étudié le rapport, ce qui n'est pas toujours le cas de tous les membres du Comité, et son avis est prépondérant. De manière générale, l'unanimité du Comité est recherchée ou tout au moins un compromis entre les différentes positions, mais on a parfois recours au vote. L'avis des rapporteurs n'est pas toujours suivi, les modifications les plus nombreuses concernant la forme ou des points particuliers.

Les conclusions adoptées par le Comité sont adressées au gouvernement, aux ministres intéressés, au ministre des Finances, au ministre chargé de la Réforme administrative et au Parlement. Ce dernier, curieusement, n'est mentionné que depuis 1960. En principe, depuis 1954, les ministres intéressés doivent remettre au chef du Gouvernement, au ministre chargé de la Réforme administrative et au ministre des Finances leurs observations sur ces conclusions, dans un délai de trois mois. Le décret de 1960 prévoit même qu'en cas de divergences le Premier ministre procède aux arbitrages nécessaires. En fait, il est souvent difficile d'obtenir une réponse des ministères dans les délais et plusieurs rappels à l'ordre sont généralement nécessaires. A partir de 1950, le Comité s'est efforcé de faire le point des suites données à ses conclusions : assez souvent, l'enquêteur initial est chargé de suivre la question qu'il a étudiée. Cela ne va pas sans difficulté car certaines conclusions ne trouvent une application qu'après de nombreuses années, et il n'est pas dans la compétence du Comité de faire appliquer ses propositions.

⁵ Grégoire Roger, *Réflexions sur le problème des réformes administratives*, op. cit., p, 48.

Comme tous les documents élaborés au sein de l'administration, les rapports des enquêteurs sont strictement confidentiels et ils ne perdent ce caractère que très lentement, avec le temps. En revanche, les conclusions adoptées par le Comité, de même que les suites données aux conclusions, sont périodiquement consignées dans un Rapport général, qui n'est cependant pas véritablement public⁶. Le décret du 14 octobre 1960 avait prévu que les conclusions seraient publiées au Journal Officiel, mais cette disposition n'a jamais été appliquée et fut supprimée dans le décret du 4 septembre 1963 à la demande, semble-t-il, du Premier ministre. Certes, les enquêtes sur l'administration intéressent peu l'opinion publique en général. Il est néanmoins regrettable que personne, en dehors du Parlement, du gouvernement et des ministères intéressés, ne puisse prendre connaissance des critiques formulées. Bien plus, ces critiques demeurent en principe inconnues des administrations qui ne sont pas directement en cause.

B. Les enquêtes

Le décret de 1946 prévoyait que les enquêtes du Comité seraient effectuées par des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, des corps d'inspection ou des administrations centrales. En 1954, les universitaires, les magistrats de l'ordre judiciaire, les cadres supérieurs des entreprises publiques et les fonctionnaires retraités étaient ajoutés à cette liste ; enfin, en 1961, étaient mentionnés les membres du corps préfectoral qui ne figuraient pas dans les textes précédents.

La recherche des enquêteurs est le problème le plus crucial pour le Comité central d'enquêtes. Si dans les deux ou trois premières années, il obtint le concours de près d'une centaine d'enquêteurs, le Premier Rapport faisant état de 75 fonctionnaires répartis en 25 missions, son existence fut remise en cause par le manque de personnel après 1950. Il n'y eut d'ailleurs aucun rapport publié entre 1950 et 1957. Le rapport de 1960 relevait une nouvelle difficulté car, en 1958 et 1959, plusieurs missions de réforme absorbèrent l'activité des membres des grands Corps. Tout programme coordonné d'enquêtes devenait précaire, d'autant que les organismes nouveaux, comme la « Mission Racine », poursuivaient des objectifs semblables à ceux du Comité⁷. Les différents corps, en effet, ne se séparent pas volontiers de leurs fonctionnaires : le décret de 1960 précisait que les enquêteurs étaient mis temporairement à la disposition du Comité mais, en fait, ils ne sont le plus souvent pas déchargés pour autant de leur travail habituel. Les inspecteurs des Finances, toutefois, sont détachés à plein temps pour une durée de trois mois, et la Cour des Comptes met assez

⁶ Des rapports ont été publiés en 1947 (39 p.), 1948 (154 p.), 1950 (609 p.), 1957 (430 p.), 1960 (126 p.), 1963 (247 p.) et 1967 (314 p.).

⁷ Ve Rapport, 1960, p. 5.

volontiers quelques enquêteurs à la disposition du Comité dans la mesure où les deux institutions sont en étroite relation, relation personnelle par son président et son secrétaire, relation matérielle puisque le Comité est installé dans les locaux de la Cour des Comptes. Les autres corps représentés au Comité se sentent moralement obligés de fournir leur contribution, mais le nombre d'enquêteurs demeure limité. Le Comité a pu également faire appel à un certain nombre de fonctionnaires temporairement sans poste, par exemple, après les retours d'Outre-Mer. La collaboration d'administrateurs civils est difficile à obtenir car, intégrés dans une hiérarchie où la compétition pour l'avancement est généralement forte, il est délicat pour eux d'abandonner leur poste pendant un certain temps. Par ailleurs, l'activité des administrations centrales s'accommode mal d'occupations extérieures. Enfin, les administrateurs civils sont moins rompus aux méthodes d'enquête que les membres des corps d'inspection et de contrôle et ils ne sont, bien entendu, pas chargés d'enquêter dans leur propre ministère. Le Comité dispose donc d'une marge très limitée de choix quant à la qualité des enquêteurs et certains même doivent être récusés. Dans l'ensemble, les rapports des membres des grands corps correspondent le mieux à l'attente du Comité et ils sont d'ailleurs de loin les plus nombreux.

De 1947 à 1966, 230 rapports ont donné lieu à des conclusions et nous avons pu identifier l'origine de 172 enquêteurs. Parmi eux, nous relevons notamment 50 membres de la Cour des Comptes (35 %), 31 de l'Inspection des Finances, 15 du Conseil d'Etat, 27 administrateurs civils, 13 contrôleurs des armées, 12 ingénieurs, 10 membres de divers corps de contrôle, 9 membres de l'Inspection générale de l'Administration. Soit près de 75 % pour les corps d'inspection et de contrôle, y compris le Conseil d'Etat. Pour 50 rapports présentés par des membres de la Cour des Comptes nous trouvons, en fait, moins de 20 magistrats, chacun d'eux ayant effectué deux ou trois enquêtes. Les enquêteurs dont nous ignorons l'origine ne peuvent appartenir que rarement aux grands corps. Les enquêteurs sont relativement jeunes, 40 % ayant moins de 35 ans, et la moyenne d'âge s'établit aux environs de 40 ans.

Les enquêteurs exercent leurs pouvoirs au nom et par délégation du chef du Gouvernement, en vertu de lettres de mission contresignées par le ou les ministres intéressés et ils possèdent les pouvoirs les plus larges d'investigation sur pièces et sur place. Lorsque les enquêteurs sont de hauts fonctionnaires chevronnés, il ne leur est pas, à proprement parler, donné de directives. Les grandes lignes de l'étude sont dégagées au cours d'un entretien puis, de temps à autre, les enquêteurs rendent compte de leurs travaux au président ou au secrétariat. Les fonctionnaires les plus jeunes sont plus étroitement encadrés et, assez souvent, sont intégrés dans une équipe. Dans les dix premières années du Comité, les enquêteurs opéraient souvent seuls, ils étaient parfois deux, plus rarement trois. Après 1961, les missions comprennent fréquemment quatre ou cinq personnes. Le

système des missions présente, en effet, plusieurs avantages car il limite les risques de défaillances et crée une émulation bénéfique entre les enquêteurs. Une des plus grandes difficultés pour le Comité est d'obtenir la collaboration des enquêteurs pendant un temps suffisamment long, la mobilité de certains hauts fonctionnaires étant, en effet, bien connue par passage dans des cabinets ministériels, missions à l'étranger, etc.

La durée des enquêtes est très variable, dépend du temps qui peut y être consacré et de l'ampleur du sujet. Si la durée de l'étude est trop longue, les enquêteurs risquent de se laisser circonvenir, de perdre le recul nécessaire et de devenir les porte-parole des services. Une enquête dure au minimum trois ou quatre mois, assez souvent six mois, parfois un an. La première démarche est généralement effectuée auprès du directeur du cabinet du ministre, puis des contacts sont pris avec les directeurs et chefs de services, parfois jusqu'à l'échelon des chefs de bureaux. D'après le décret du 14 octobre 1960, les ministres intéressés doivent désigner un ou plusieurs hauts fonctionnaires chargés de suivre les travaux du Comité ainsi que la mise en œuvre de ses conclusions. Il semble qu'en général les services soient coopératifs : le chef de service ou de bureau est le plus souvent fier de son travail et en parle librement. Bien entendu, dès l'arrivée d'un enquêteur, les projets de réforme sortent des tiroirs, les rivalités se manifestent et chacun tente de faire adopter ses idées. Il peut être alors assez difficile pour l'enquêteur de rester lucide et de ne pas se laisser influencer. La situation se complique lorsque l'analyse se situe au niveau de l'ensemble des services et de leur coordination, car les études sur de grandes unités administratives débouchent le plus souvent sur des problèmes gouvernementaux. Les méthodes de travail varient avec les individus, certains aimant travailler sur pièces, d'autres préférant les contacts personnels. En principe, les études précédemment faites par des commissions spécialisées ou des corps d'inspection sont prises en considération. Des questionnaires sont assez fréquemment adressés aux intéressés et parfois les syndicats sont consultés, notamment sur les problèmes concernant le personnel.

La première instruction adressée aux enquêteurs précisait les objectifs et les méthodes du Comité⁸. D'après son auteur, Gabriel Ardant, premier secrétaire général du Comité, l'enquête sur le coût et rendement des services publics répondait à un besoin permanent. « L'Administration est une machine complexe, aussi demande-t-elle à faire l'objet d'une révision périodique ». D'autre part, il ne s'agissait pas uniquement de rechercher des économies mais aussi d'améliorer le fonctionnement des services par un travail méthodique et de longue haleine. La notion du coût et de rendement, de prix de revient des services devait être prise dans un sens très large. « Il ne suffira pas de se demander ce qu'une formalité coûte, en dépense de personnel ou de matériel, à l'Administration, mais aussi ce qu'elle coûte au public, le temps qu'elle lui demande, les démarches qu'elle lui impose ».

⁸ Premier Rapport. 1947, p. 7 - 9.

Soulignons la nouveauté de cette remarque, à l'époque. Enfin, l'instruction vantait les mérites de l'enquête sur place. « C'est souvent la considération du travail le plus modeste qui permet, par voie de généralisation, les réformes les plus fécondes ». Les enquêteurs étaient donc invités à relever les insuffisances du contrôle, les excès d'effectifs, les méthodes d'organisation et de travail défectueuses, les doubles emplois « qui sont des défauts d'organisation au stade supérieur », enfin les formalités inutilement astreignantes pour le public. L'avantage du Comité était de pouvoir procéder à des études comparatives entre diverses administrations.

Dans une note au Centre de Recherches administratives de la Fondation nationale des Sciences politiques, Gabriel Ardant exposait sa conception du Comité central d'Enquête⁹. Pour lui, il ne fallait pas compter que les administrations se réforment elles-mêmes, mais s'efforcer d'appliquer l'esprit scientifique à la gestion publique. Une étude sur dossiers et organismes ne pouvait être suffisante, aussi des enquêtes approfondies sur place étaient-elles nécessaires. Pour cela, il fallait disposer d'un organe extérieur aux services, contrairement aux corps d'inspection et de contrôle ministériels. Les réformateurs devaient être dotés d'un œil neuf, effectuer des études comparatives et rechercher les défauts de coordination. G. Ardant remarquait que les hauts fonctionnaires n'avaient reçu aucune formation leur permettant d'analyser des opérations élémentaires, mais cette difficulté aurait été tournée en leur faisant étudier les formalités imposées au public. Cet exposé consacré à la méthode expérimentale du Comité se terminait sur une idée qui, à notre connaissance, était développée pour la première fois, sur les expériences en matière de réforme administrative. « Quelle que soit la valeur d'une analyse théorique, fut-elle appuyée sur des chiffres, le passage à l'application peut conduire à s'apercevoir de difficultés qui n'avaient pas pu être imaginées. C'est dire l'intérêt qu'il y aurait à commencer par des expériences limitées correspondant à ce qui se fait dans les laboratoires ou dans les usines pilotes ».

Telles étaient les conceptions qui présidaient à la création du Comité central d'Enquête et à son fonctionnement dans les premières années. Le III^e Rapport commençait à envisager le problème d'une réforme générale des structures, affirmant que seul un schéma général pouvait supprimer les doubles emplois et établir les relations nécessaires aux divers stades de l'administration. Le IV^e Rapport reprenait ce thème, tout en l'assortissant de réserves : la réforme administrative devait comporter une révision des structures et une amélioration des méthodes. « Seul un effort dans le premier de ces domaines peut conduire à des résultats importants. Toutefois le Comité n'a pas négligé le second, non par préférence doctrinale, mais par souci d'efficacité ». Le V^e Rapport déclarait plus nettement quelles étaient les possibilités du Comité, qui renonçait à faire porter ses

⁹ Ardant Gabriel, *La méthode expérimentale du Comité central d'Enquête*, Centre de Recherches administratives, janv. 1963, 20 p. multigr.

études sur des modifications profondes de structure lorsque ces réformes avaient peu de chances d'être abordées par les pouvoirs publics. Il préférait alors rechercher une amélioration du fonctionnement des services et des procédures administratives¹⁰. Le VIe Rapport avouait son échec sur ce point : les études de réformes demeureraient fragmentaires et de portée limitée tant que le recrutement des enquêteurs ne pourrait être amélioré¹¹. Le décret de 1960 prévoyait cependant que le Comité devrait effectuer périodiquement des enquêtes sur les attributions, les structures et le fonctionnement des départements ministériels. En définitive, on peut distinguer deux orientations sensiblement différentes depuis la création du Comité : sous l'influence du Président Brin et de Gabriel Ardant, un certain nombre de principes généraux ont été définis, en fonction desquels étaient effectuées les différentes enquêtes. Le Président actuel semble beaucoup plus enclin à rechercher des compromis et à n'envisager que des solutions susceptibles d'être effectivement appliquées.

2 - Les études du Comité central d'enquête

Une analyse des sujets traités par le Comité depuis sa création permet de préciser ses orientations et ses objectifs. Ces sujets peuvent être regroupés sous trois rubriques principales : les méthodes de travail et les moyens de l'administration, la réforme interne des services et les structures générales de l'administration, les problèmes relatifs au personnel. Dans la première catégorie, nous trouvons des problèmes tels que l'ignorance du coût et du rendement, la codification des règlements, lois et circulaires, l'insuffisance du contrôle ; parmi les moyens de l'administration, ont été étudiés les locaux et automobiles, la mécanographie, les problèmes d'organisation et méthodes, les formalités imposées au public, les fournisseurs de l'administration. Les études sur la réforme interne des services ont assez souvent été faites dans l'optique « coût et rendement ». Parmi les plus importantes, citons la Défense nationale, les services chargés de l'Agriculture, la Justice, l'administration pénitentiaire, le statut de la RTF, l'organisation et la gestion de la SEITA, les services hospitaliers, les services extérieurs de l'Education nationale. Les études concernant les structures générales de l'administration n'ont connu que des développements limités jusqu'en 1967. Les grandes lignes d'une réorganisation des administrations centrales avaient été esquissées dans le IIe rapport, et le IIIe rapport se contenta d'énumérer un certain nombre de postes de directeurs qui devaient être supprimés. En revanche, le VIIe rapport a publié des enquêtes importantes sur les ministères de la Santé publique, de la Construction, de l'Industrie, de l'Agriculture et des Postes et Télécommunications. Les structures des

¹⁰ Ve Rapport, 1960, p. 6.

¹¹ VIe Rapport, 1963, p. 6.

administrations locales ont assez souvent été étudiées. Enfin, divers problèmes concernant le personnel ont été abordés dans les Ve, VIe et VIIe rapports.

A. Les méthodes

Un certain nombre de thèmes reviennent constamment dans les enquêtes du Comité et constituent le fondement de la plupart de ses observations.

Dans les premières années du Comité, Gabriel Ardant insista tout particulièrement sur les calculs de coût et de rendement. C'est ainsi qu'il prépara sur la présentation du budget un rapport dont les termes furent textuellement publiés¹². Une nouvelle présentation du budget devait éclairer le gouvernement et le Parlement sur l'utilité des différentes dépenses et surtout obliger les administrations à connaître le rendement de leurs services. Deux principes devaient présider à la détermination du coût d'un service : d'une part, toutes les dépenses devaient être rassemblées et chiffrées, d'autre part, le coût global devait être décomposé entre différents éléments. Ces évaluations présentaient parfois de grandes difficultés techniques, mais le Comité notait pertinemment que ces dernières étaient le signe des défauts de méthode. Aussi les efforts que seraient obligés de faire les services pour compléter leur information pourraient-ils contribuer à réformer leur fonctionnement. Le rapport ne se contentait pas d'énoncer des principes mais appliquait la recherche du coût et du rendement à un certain nombre de services tels que les haras, les écoles de l'enseignement technique, les services départementaux des pensions... G. Ardant reprit inlassablement ce thème, notamment dans son ouvrage *Technique de l'Etat. De la Productivité du Service Public*. Le IVe rapport publiait quelques analyses de prix de revient sur des services qui s'y prêtaient plus facilement que d'autres, ainsi les établissements bancaires et les établissements à caractère industriel et commercial comme la SEITA ou les PTT. Au terme de cette étape, le Comité formulait les principes généraux qui devaient présider à la détermination des coûts et des prix de revient dans les services administratifs de l'Etat. En 1955, la Direction du Budget demandait que toutes les administrations recherchent les conditions dans lesquelles pourrait s'appliquer la méthode. Par ailleurs, un décret de 1956 prévoyait qu'en annexe des lois de finance figure un tableau donnant le coût des services par grandes fonctions¹³. Le VIIe Rapport vient de publier une très longue enquête faisant le point sur la détermination des coûts, des prix de revient et des rendements¹⁴. Dans ses conclusions, le Comité propose une terminologie précise, de manière à normaliser les méthodes de calcul, l'extension du domaine couvert par les études

¹² IIe Rapport, 1948. p. 11 -26.

¹³ IVe Rapport, 1957, p. 14 - 54.

¹⁴ VIIe Rapport, 1967, p. 53 - 78.

de coût et de rendement, ainsi que l'amélioration des données fournies par les services.

L'amélioration du rendement, la réduction des coûts sont liées à la suppression **des doubles emplois** et au développement de **la coordination**. Ainsi, dénonçant l'absence de programme dans l'administration, le Comité mettait en cause l'autonomie, le morcellement, voire le particularisme, des services : des regroupements devraient donc améliorer le rendement, aussi bien dans les administrations centrales que dans les services extérieurs. L'absence de programme ne serait, d'ailleurs, qu'une conséquence de l'absence de coordination. De même, en matière de locaux administratifs, le Comité demandait une concentration de la gestion des immeubles à la Direction de l'administration générale de chaque ministère et l'établissement d'un programme d'ensemble de regroupements administratifs. Les développements consacrés à la mécanographie illustrent plus nettement encore ces deux thèmes. Pour réduire les coûts et améliorer le rendement des services mécanographiques, il convenait avant tout de rechercher les doubles emplois. En effet, non seulement les créations de services se font de manière anarchique, mais les administrations supportent difficilement les efforts de coordination. Parfois des ateliers font double emploi, certains sont suréquipés, d'autres effectuent des travaux inutiles pour justifier leur existence. L'absence de liaison entre les chefs de service explique cette situation. Un service de l'INSEE est, en principe, chargé de la coordination interministérielle, mais son échec relatif se trouve dans la méfiance des administrations. Dans son projet de réorganisation, le Comité notait que si la coordination devait être effectuée par voie d'autorité dans le cadre ministériel, elle ne pouvait être fondée, dans les rapports interministériels, que sur la persuasion. Une phrase résume la situation : « Livrées à elles-mêmes, les administrations ont tendance à créer et à utiliser les ateliers de manière anarchique ». Il faut donc s'efforcer de les coordonner. Dans de nombreuses conclusions, le Comité a ainsi préconisé l'institution de comités ou commissions de coordination : un comité interministériel devrait mettre en œuvre la coordination mécanographique, un autre devrait présider au développement des équipements électroniques et la formule de la centralisation est recommandée pour les achats de matériels. En matière d'organisation et méthodes, un Bureau central d'organisation devrait fonctionner auprès de la Direction de la Fonction publique. En outre, une commission, comprenant des représentants des corps de contrôle ainsi que des administrations et des entreprises, devrait être chargée de suivre l'évolution des techniques d'organisation et étudier leur adaptation au secteur public. De même, le développement des méthodes d'organisation dans les services municipaux suppose la création d'organismes centraux d'impulsion et de coordination.

L'absence de programme, de prévisions, d'études préalables a fréquemment été relevée par le Comité. C'est ainsi que les chefs de service se laissent déborder par les affaires courantes au détriment des problèmes importants, et les organes supérieurs de

décision se trouvent paralysés par un filtrage insuffisant des questions, si bien que leur capacité de réflexion finit par être annihilée. Ce problème a été particulièrement mis en lumière dans l'étude sur les équipements électroniques. En effet, l'emploi des ensembles électroniques exige une révision de la répartition des tâches et des attributions, c'est-à-dire de l'organisation générale et des structures des services. Des études préalables, longues et délicates, sont donc nécessaires. Or le Comité constatait que des ensembles électroniques ont été choisis et commandés, sans études préalables sur les possibilités des matériels en fonction des travaux à accomplir, ou bien des études ont été entreprises trop tard, avec des moyens insuffisants, et enfin, des études portant sur plusieurs services sont restées cloisonnées. Le Comité insistait donc pour que les directeurs des administrations insèrent les décisions en matière d'équipement électronique dans les programmes généraux de réorganisation et de réformes. « C'est sur la valeur de ces réformes plus que sur la réalisation d'économies directes sur les effectifs, que les propositions des services doivent être examinées, lors de la préparation du Budget ». D'autre part, il était recommandé de préparer un plan tenant compte des modifications de recrutement, de prévoir le reclassement des personnels dont les attributions seront transformées, enfin d'organiser la reconversion des agents dont les tâches seront modifiées par l'automatisation. Le Comité énonçait ainsi les principes directeurs qui devaient présider à la mise en place des ensembles électroniques en ébauchant, au niveau le plus général, les études qui devraient être effectuées dans les services particuliers.

Un autre thème cher au Comité est celui du **contrôle** à l'échelon le plus élevé, en liaison d'ailleurs avec certaines de ses recommandations sur la coordination. Le contrôle apparaît, en effet, comme un remède à la plupart des maux dénoncés : ignorance du coût et du rendement des services, absence ou insuffisance de programmes, manque de liaison entre les diverses directions, mauvaise utilisation des locaux ou du matériel, mauvaise organisation, excès de personnels et de moyens, frais généraux trop élevés, etc.. « A défaut de ce contrôle, l'administration centrale et le ministre ignorent si leurs instructions sont effectivement appliquées. Faute d'être renseignés par des fonctionnaires qui fassent la liaison entre la conception et l'exécution, ils ignorent aussi les retouches ou modifications profondes qui devraient être apportées aux prescriptions réglementaires pour tenir compte à la fois des besoins du public et des moyens d'action des services extérieurs »¹⁵. Malheureusement, l'efficacité des divers organes de contrôle est loin d'être suffisante, car leurs rapports ne font le plus souvent l'objet d'aucune étude sérieuse et leurs conclusions ne sont suivies d'aucun effet. Pour remédier à ces errements, le Comité posait d'abord en principe que toute administration doit être soumise aux vérifications d'un corps d'inspection générale. Dans chaque ministère, ce contrôle doit être unique et placé auprès du ministre et

¹⁵ Ile Rapport, 1948, p. 31.

sa compétence doit s'étendre aussi bien aux administrations centrales qu'aux services locaux. Pour le Comité il serait, par ailleurs, souhaitable de grouper en un seul corps les contrôleurs ou inspecteurs de plusieurs départements, de manière à faciliter la coordination entre ministères ayant des compétences voisines. A l'occasion de diverses études, il est rappelé quel devrait être le rôle des corps de contrôle. Ainsi en matière d'organisation et méthodes, le Comité estime que ces corps devraient être intéressés, leur personnel recevoir une formation adéquate, et ils pourraient alors contrôler les résultats des bureaux O et M. Il devrait en être de même pour les équipements en ensembles électroniques.

B. Les structures

Ces mêmes thèmes se retrouvent dans l'analyse des **structures internes des services**. Jusqu'en 1964 ces études n'ont jamais porté sur l'ensemble d'un département ministériel car les enquêtes ont bien plus souvent concerné des services extérieurs que les administrations centrales, le Comité central d'Enquête se comportant sur ce point comme les corps de contrôle ministériels. Dans le domaine de l'organisation et de l'amélioration de la gestion, le Comité a fréquemment demandé la coordination des services, la fermeture d'établissements, la suppression de doubles emplois ou d'activités concurrentes. Ainsi, en matière de recherche scientifique, il préconisait, avant tout, une forte coordination des services et le renforcement du contrôle. En ce qui concerne les services chargés de l'Agriculture, le Comité relevait que les activités de la Direction des Services agricoles et du Génie rural étaient très insuffisamment coordonnées, d'où une gêne pour les usagers et l'impossibilité de concevoir un programme. Il estimait donc qu'il fallait réunir les agents des deux corps en un seul service, placé sous l'autorité d'un directeur de l'Agriculture. Plus récemment, les conclusions sur les services extérieurs du ministère de la Santé publique et de la Population préoyaient le regroupement des services départementaux. L'étude sur les services extérieurs de l'Education nationale reprenait également le thème de la coordination : « les retards, les doubles emplois, les mauvaises liaisons entre services ont souvent pour origine un manque de coordination et de vue d'ensemble sur les conséquences administratives de ces réformes »¹⁶. Le Comité tentait alors de définir la structure des services extérieurs de l'Education nationale et leurs rapports avec l'administration centrale, dans le sens d'une meilleure coordination mais aussi d'une déconcentration. C'est là un mot relativement nouveau dans les conclusions du Comité, en liaison avec une prise de conscience générale dans l'administration. Les efforts de déconcentration et de regroupement devaient aller de pair avec la rationalisation des procédures et la simplification des méthodes. « Ainsi, l'administration centrale devrait-elle se borner aux fonctions

¹⁶ VIe Rapport, 1963, p. 198.

d'autorité, de conseil et de contrôle et n'intervenir que sur des cas limites dans la gestion courante ». Les excès de la concentration ont également été stigmatisés dans les conclusions sur les services de la Construction. « Si l'administration centrale conserve beaucoup de tâches d'exécution, c'est aussi parce qu'elle ressent une certaine défiance à l'endroit des services locaux dont elle met en doute la qualification et les facultés d'adaptation ». Dans ses dernières études, le Comité central d'Enquête a été conduit à prévoir le renforcement de l'échelon régional, notamment en ce qui concerne les services extérieurs de l'Emploi et de la Construction. « L'institution d'un échelon régional n'est pas seulement, en effet, une déconcentration indispensable à la réforme des méthodes de l'administration, elle est aussi, en sens inverse, une concentration de moyens techniques, trop dispersés entre des services extérieurs départementaux ».

Etudier **l'ensemble des structures d'un ministère** est une tâche ardue, aussi le Comité ne s'y était-il pas aventuré. Mais le décret du 14 octobre 1960 prévoyait qu'il serait procédé à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. C'est ainsi que des études ont été menées sur les ministères de la Santé publique, de la Construction, de l'Agriculture et de l'Industrie. A lire les conclusions publiées dans le VIIe rapport, on peut se demander si le Comité a toujours trouvé la formule qui convient à ce genre d'étude. Le problème le plus délicat à résoudre est certainement la définition des missions propres au ministère, qui n'est finalement pas de la compétence du Comité. D'où un flottement dans les propositions de réforme qui portent assez peu sur les structures d'ensemble. Toutefois, quelques tendances se retrouvent dans plusieurs études, ainsi les réticences à demander l'institution d'un secrétaire général pour faire face à l'absence de coordination des services. En effet, « l'interposition d'un écran entre le ministre et ses directeurs risquerait d'entraîner des frictions, voire des conflits préjudiciables à la bonne marche de l'administration »¹⁷. Le Comité propose alors la création d'une Direction de la Coordination, ainsi au ministère de l'Industrie, ou bien prévoit que l'une des directions générales assistera le ministre dans sa tâche de coordination, par exemple au ministère de l'Agriculture.

Les problèmes de structure générale ont été plus volontiers étudiés au niveau des administrations locales. Une première constatation avait frappé le Comité : des doubles emplois augmentaient le coût de l'ensemble des services départementaux, sans améliorer pour autant leur rendement. Deux solutions étaient donc possibles, soit les services dits extérieurs devaient être réintégrés dans les préfetures, soit les bureaux des préfetures devaient être supprimés pour ne laisser subsister que le préfet entouré d'un état-major¹⁸. L'étude publiée en 1950, à la suite du fameux rapport Le Gorgeu, était plus approfondie

¹⁷ VIIe Rapport, 1969, p. 210.

¹⁸ IIe Rapport, 1948, p. 153-154.

puisque le Comité se ralliait à la conception du préfet « coordinateur, animateur et contrôleur direct des services de l'Etat », c'est-à-dire à la conception de la préfecture état-major. Un certain nombre de services extérieurs devaient, en outre, être regroupés, ainsi l'ensemble des services agricoles ou les directions de la Santé et de la Population. Plus tard, fut posé le problème de la coordination au niveau régional. En 1960, le Comité déclarait que le département n'était plus toujours adapté aux réalités administratives. Cependant, il préférait ne proposer que des solutions modestes, immédiatement réalisables, sans porter atteinte aux structures départementales existantes. Une vingtaine de circonscriptions, correspondant aux régions de programme, pourraient regrouper les départements. Le préfet résidant dans le centre principal se verrait reconnaître des pouvoirs de coordination et, enfin, une harmonisation serait recherchée entre les échelons régionaux des diverses administrations. Ces conclusions, notifiées en 1958, devaient être rapidement suivies d'effet.

C. Les hommes

Des études systématiques sur le **personnel** n'ont été menées que tardivement, les premières conclusions datant de 1959. Certaines de ces études présentent des thèmes voisins de ceux que nous avons relevés à propos des méthodes et des structures. Un principe intangible est celui de la régularité de la carrière qui déterminera les mesures à adopter en matière de dégageant des cadres ou de reclassement. L'un des thèmes les plus significatifs est celui de l'injustice provoquée par des disparités dans les situations, et le manque d'homogénéité des mesures est toujours considéré comme source d'inégalités injustifiées, ainsi en matière de reclassement. Certes, la diversité des procédures et la complexité des règles peuvent aboutir à des divergences d'interprétations, les inégalités de situations peuvent nuire au moral des fonctionnaires mais, en fait, il semble surtout que les disparités soient considérées comme une atteinte à la Raison. Aussi, les propositions du Comité sont-elles claires : les modalités de reclassement doivent être définies de manière uniforme par un texte général et ce dernier devra tenir compte, au maximum, de tous les « droits acquis » antérieurs. Enfin, un service unique sera, bien entendu, chargé d'organiser un système permanent de réemploi. Le Comité regrettait que l'autonomie des collectivités locales et les traditions d'indépendance des entreprises publiques rendent difficile l'extension « pourtant souhaitable » de ces principes. De même, en matière de logement, le Comité s'élevait contre l'injustice entraînée par la diversité des situations, aussi un office central du logement des fonctionnaires devrait-il être créé.

Les principes traditionnels finiront cependant par être remis en cause dans les derniers rapports (1962-63). Ainsi, le statut du personnel d'exécution est inadapté aux besoins de la Fonction publique ; le système des rémunérations se caractérise par la rigidité

et l'uniformité qui, pour la première fois, sont présentés comme des aspects négatifs. « Le caractère rigide et égalitaire de la gestion des personnels d'exécution donne l'illusion de l'ordre, mais dissimule une inadaptation profonde aux tâches à accomplir ». L'objectif à atteindre consistait donc en une adaptation des règles de gestion aux nécessités de l'emploi, les carrières devant être différenciées suivant les catégories de postes occupés. L'étude sur le travail à temps partiel va plus loin encore dans l'éloge de la diversité puisque l'intérêt du travail à temps partiel vient de sa souplesse, aussi le Comité préconise-t-il la formule du contrat individuel permettant de fixer la rémunération allouée aux agents, au cas par cas. Sans doute, quelques années plus tôt, le problème du travail à temps partiel n'aurait-il pas été posé et, en admettant qu'il l'eût été, la solution aurait été recherchée dans une réglementation la plus générale possible, sous le contrôle d'un organe unique.

Les considérations sur l'état d'esprit, la **psychologie des fonctionnaires**, sont assez peu fréquentes. Il semble cependant que cette préoccupation se soit développée au cours des années et que l'on ait, de plus en plus, attaché de l'importance à la formation des fonctionnaires. Le III^e rapport notait déjà, à propos de l'absence de programme et de réflexion : « Ici, comme ailleurs, c'est la véritable transformation d'un état d'esprit qui doit être envisagée ». Ainsi, les méthodes de l'organisation du travail ne pourront s'implanter que si l'information des fonctionnaires est systématiquement développée, de manière à surmonter « le scepticisme des chefs de service et la méfiance des personnels ». Une initiation à l'organisation scientifique du travail devra donc être instaurée dans toutes les écoles d'administration, et des cycles d'information prévus. Les difficultés rencontrées dans la diffusion des méthodes nouvelles ont été encore plus nombreuses en matière d'équipements électroniques. Le Comité notait à ce sujet que « la formation trop essentiellement juridique de nombreux fonctionnaires les prépare mal aux fonctions d'organisateur et d'analyse »¹⁹. Dans son étude sur les services extérieurs de l'Education nationale, le Comité insistait sur l'insuffisance des qualifications administratives : sans une action rapide et persévérante pour relever la qualité du personnel des services académiques, les mesures de déconcentration seraient difficiles à mettre en œuvre et peut-être inopportunes. En conclusion, une nouvelle manière d'aborder les réformes était mise en lumière. « La plupart des améliorations proposées par le Comité reposent, en effet, sur les facultés d'adaptation et sur la compétence professionnelle des fonctionnaires de l'Education nationale ; ce serait une erreur et aller à des résultats décevants que de vouloir réorganiser sans commencer par informer et former systématiquement les hommes qui appliqueront les réformes »²⁰. Un point essentiel était ainsi soulevé, qui apparaissait de manière évidente dans ce cas particulier. De même, le VII^e rapport affirmait que la diffusion et le succès des méthodes d'organisation dans les

¹⁹ VI^e Rapport, 1963, p. 93.

²⁰ VI^e Rapport, 1963, p. 217.

services municipaux « reposent en très grande partie sur une action de persuasion et, par conséquent, en premier lieu, sur les conditions dans lesquelles les chefs de service eux-mêmes peuvent être informés des possibilités de l'O et M, associés aux études et convaincus de la valeur des réformes ». En 1963, on déclarait que l'efficacité d'un système de notations dépend, en définitive, de la valeur des notateurs et le VIIe rapport en arrive à une conclusion de pur bon sens, qui cependant est d'un style très nouveau. « Il semble donc que la difficulté essentielle en matière de notation réside moins dans l'élaboration d'un système rationnel que dans la possibilité de le faire appliquer par les chefs de service ».

Les considérations sur le **contexte social** sont rares dans les rapports du Comité central d'Enquête. Les références au secteur privé apparaissent surtout dans les domaines où il se trouve directement en concurrence avec l'administration, ainsi à propos des techniques nouvelles d'organisation du travail ou la mécanisation. Les résultats obtenus dans le secteur privé sont donnés en exemple, mais on fait preuve d'une grande méfiance à l'égard des interventions des bureaux privés dans l'administration, et il est toujours préférable que cette dernière organise elle-même des services spécialisés qui seront composés de fonctionnaires. La concurrence du secteur privé apparaît aussi dans la crise du recrutement de la fonction publique, car on ne peut en faire abstraction pour comprendre le problème des diplômés et des rémunérations. De même, la situation du logement des fonctionnaires est appréciée en fonction du secteur privé.

Le public en tant que tel a surtout été pris en considération dans les études portant sur les simplifications de formalités. Le Comité s'est, en effet, préoccupé de « réduire cet élément du coût global des services publics que forment les charges imposées aux usagers, sous forme de pertes de temps ou de déplacements, par des démarches inutiles ou des formalités superflues »²¹. Dans ses conclusions sur les services chargés de l'Agriculture, le Comité se demandait si les directions des services agricoles et du Génie rural se préoccupaient suffisamment d'atteindre les milieux ruraux qu'elles devaient informer et orienter. De même, les conclusions sur les services hospitaliers faisaient une place à la clientèle et le rapport de l'enquêteur abordait plus directement cet aspect de la question. L'étude sur l'administration pénitentiaire était centrée sur les répercussions de l'organisation à l'égard des condamnés. A vrai dire, ce genre de réflexions n'est pas très courant. Si les usagers de l'administration ne sont pas totalement absents des analyses, ils n'apparaissent le plus souvent qu'accessoirement. Quant aux partenaires de l'administration, qu'il faut distinguer des usagers et du public en général, il semble qu'ils soient à peu près totalement inexistantes : les forces organisées, les corps intermédiaires ne sont pas des catégories juridiques suffisamment claires pour être présentes à l'esprit des enquêteurs lorsqu'ils analysent le fonctionnement des administrations. Toutefois, le VIIe rapport propose la

²¹ IVe Rapport, 1957, p. 67.

création, à l'initiative des associations représentatives des élus et des personnels des communes, d'un organisme intercommunal chargé des questions d'O et M dans les services municipaux. Quelques très rares rapports ont seuls analysé l'ensemble d'une situation, avec ses composantes psychologiques et sociales, dont tout particulièrement le rapport de M. Jacques. Bardon sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux²².

Le bilan des suites données aux conclusions est assez difficile à établir, malgré les efforts du Comité pour faire le point des propositions mises en application. Certaines suggestions ont été reprises après de très longs délais et, dans cette mesure, il ne peut y avoir de bilan définitif. Néanmoins, nous avons opéré un sondage assez grossier sur les suites répertoriées dans les rapports du Comité : sur un total de 90 cas, on compte 30 % de conclusions demeurées sans suites, 25,5 % de conclusions partiellement suivies, 21 % de recommandations mises en application et 23,5 % de propositions entièrement suivies.

Le Comité Central d'Enquête a joué un rôle certain dans le développement des calculs de coût et de rendement, dans le domaine de la codification des textes, dans la mise en place des bureaux d'Organisation et Méthodes. En matière de réforme interne des services, le résultat le plus spectaculaire est certainement la réforme des cours et tribunaux qui vit le jour en 1958, alors que le rapport du Comité datait de 1950. Les conclusions concernant les services hospitaliers ont été largement suivies et, de même, les regroupements des services extérieurs de l'Agriculture et de la Santé publique avaient été préconisés par le Comité. Les conclusions sur la délimitation et le regroupement des circonscriptions administratives ont été rapidement suivies d'effet. A titre d'exemple, le bilan des suites publiées dans le dernier rapport s'établit ainsi, en ce qui concerne le personnel : sur le reclassement et le dégagement des cadres, les recommandations du Comité ont été inégalement suivies, mais les mesures prises ont donné des résultats satisfaisants ; les conclusions concernant la notation sont restées lettre morte ; les recommandations sur la promotion ont fait l'objet de commencements d'application ; sur le statut et l'emploi du personnel d'exécution, les conclusions ont été diversement suivies ; sur le travail à temps partiel, les résultats sont très limités ; les horaires de travail dans la région parisienne ont été modifiés dans le sens préconisé par le Comité ; les réalisations en matière de logement des fonctionnaires sont très peu nombreuses. En ce qui concerne les structures des départements ministériels, la nouvelle organisation du ministère des Affaires Sociales ne peut être comparée aux solutions du Comité sur le ministère de la Santé publique, mais la réorganisation des services extérieurs correspond à ses recommandations ; les conclusions les plus importantes sur les services extérieurs du ministère du Travail n'ont pas été suivies ; la plupart des propositions sur le secrétariat général à l'Aviation civile sont restées sans

²² IVe Rapport, 1950, p. 99-128.

suite ; les conclusions sur le ministère de la construction sont trop récentes pour avoir entraîné des modifications d'ensemble ; les principales réformes proposées au ministère de l'Industrie n'ont pas été suivies ; la réforme du ministère de l'Agriculture n'a pas tenu compte des recommandations du Comité. En revanche, les mesures proposées sur le ramassage scolaire ont été largement suivies, la réforme du Code des pensions a été effectuée dans le sens demandé ; en matière de statistiques scolaires et universitaires, les suggestions du Comité ont commencé à entrer dans les faits ; enfin, certaines mesures proposées ont été prises dans le domaine des constructions provisoires.

Les résultats les plus nombreux portent sur des réformes relativement limitées. Dans son III^e rapport, le Comité soulignait que si les administrations donnaient souvent une suite aux conclusions qui dénonçaient une anomalie de détail ou suggéraient des économies immédiates, elles se montraient peu favorables aux suggestions concernant l'établissement de programmes, l'organisation des tâches, la coordination des efforts, la rationalisation des conditions d'exploitation, des structures administratives et des méthodes de travail. Le Comité s'est, en effet, constamment heurté au refus du changement, à la défense instinctive du statu quo de la part des services. Toute réforme de structure entraînant des modifications dans la situation des personnels, on comprend que les résistances soient très vives dans ce domaine. Mais à vrai dire, les résistances dues à l'incompréhension du bien-fondé des réformes proposées sont tout aussi importantes.

L'échec relatif du Comité Central d'Enquête vient, en partie, de l'insuffisance des enquêtes en nombre et en qualité et, peut-être, tient-il également à un manque d'idée directrice dans les réformes à proposer. Mais surtout, le Comité ne peut être vraiment efficace que s'il bénéficie du soutien constant du ministre chargé de la Réforme administrative et du Gouvernement, qui peut seul faire appliquer des réformes importantes et cohérentes. Les réformes administratives ne sont pas, en effet, une affaire purement technique et intérieure à l'administration, ni même seulement une affaire de technique gouvernementale car elles ont des implications plus larges, d'ordre politique et civique. Faute de ce soutien, le rôle du Comité se trouve limité aux réformes modestes et de portée restreinte, les grands projets de réformes étant étudiés à un autre niveau, par exemple dans le cadre de missions ou commissions auprès du ministre chargé de la Réforme administrative et du Premier ministre.

DU HUITIEME AU DIXIEME RAPPORT GENERAL

I. Le Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services

publics a publié son VIIIe Rapport pour les années 1967 à 1971 ²³

Les conditions de fonctionnement du Comité ont peu varié depuis cinq ans. Le recrutement des enquêteurs est toujours difficile mais il faut, toutefois, noter que trois ou quatre administrateurs civils, principalement du Ministère des Finances, ont été mis à sa disposition sans limitation de durée. L'institution de fonctionnaires chargés de suivre la mise en œuvre des conclusions dans les différents ministères n'a jamais été effective. Il semble que la nomination d'un correspondant du Comité dans chaque ministère serait déjà une bonne solution, qui permettrait de savoir auprès de qui s'informer. Se pose toujours, enfin, la question de la publicité des travaux car, si le rapport reprenant les conclusions du Comité n'est pas confidentiel, on peut, malgré tout, regretter qu'il ne soit pas plus largement diffusé.

De 1967 à 1971, le Comité a présenté près d'une trentaine de conclusions, ce qui correspond au volume de travail moyen effectué dans les années antérieures. Nous relèverons ici les points qui nous ont paru les plus intéressants pour les deux tiers environ des conclusions présentées. Comme dans le précédent rapport, ces conclusions sont regroupées en trois parties : les moyens et les méthodes de travail de l'administration, la révision des structures et le fonctionnement des services, l'action administrative dans les domaines économique, culturel et social.

1 - Les moyens et méthodes de travail de l'administration

A. Les problèmes de personnel et de matériel

Dans les VIe et VIIe rapports déjà, le Comité avait traité du **travail à temps partiel** dans la fonction publique. Depuis 1963, date de notification des premières conclusions, le problème n'a guère évolué. Les trois quarts des agents à temps partiel sont employés par les ministères des PTT et de l'Education nationale. Mais le Comité souligne que ce dernier, tout comme le ministère des Finances qui est un employeur potentiel d'agents à temps partiel, n'ont pas répondu à l'enquête effectuée sur la question par la direction générale de la Fonction publique.

Le Comité Central d'Enquête persiste cependant à penser que le travail à temps partiel répond à la fois à des nécessités sociales et à certains besoins de l'administration. La loi du 19 juin 1970 et ses décrets d'application devrait permettre une extension du travail à mi-temps pour le personnel titulaire. Le Comité fait remarquer que ces dispositions constituent une facilité d'ordre social, mais que l'adaptation des effectifs aux besoins du service n'est toujours pas prévue.

²³ *La Documentation Française*, 1971, 238 p.

Les questions concernant les **parcs automobiles** avaient été étudiées dans les IIe et IVe rapports. Recenser l'ensemble des véhicules utilisés par l'administration est impossible : ainsi, le ministère des Travaux publics ne possède pas de fichier central et le ministère de l'Education nationale ignore le nombre de véhicules répartis dans les académies. Quant au ministère des Armées, il ne communique que le nombre des véhicules utilisés dans l'administration centrale. Certains véhicules sont achetés et entretenus sous des rubriques non explicitées au budget et, enfin, les statistiques des Domaines ne correspondent pas toujours à celles des ministères. En ce qui concerne les marques, le Comité se demande si le monopole accordé aux firmes françaises est bien conforme au traité du Marché Commun.

Bien que le parc automobile se soit considérablement rajeuni (80% des véhicules ont moins de six ou sept ans), les effectifs d'ouvriers dans les ateliers ont peu varié. Le rapport poursuit : « Si les bureaux intéressés possédant les deux rapports précédents les ont étudiés avec soin et ont, en général, adopté les modifications de détail qu'ils proposent, aucune transformation profonde n'a été entreprise, qu'il s'agisse d'organisation ou de comptabilité. Les administrations continuent à gérer leur parc de façon indépendante, quand elles ne s'attachent pas à entourer leurs activités d'un certain secret ».

Le Comité propose donc de rattacher, dans les villes importantes, tous les véhicules à un atelier administratif, les petits ateliers non rentables seraient supprimés et les ateliers parisiens regroupés. Enfin, une liaison étroite entre ministères permettrait de rechercher une meilleure efficacité de l'aide demandée au secteur privé et les réparations devraient être allégées par une meilleure organisation de l'entretien préventif. Les fonctions de préparation, d'exécution et de contrôle devraient être séparées, la réforme des véhicules planifiée et une véritable politique des approvisionnements établie. Enfin, un cadre comptable commun à tous les ministères permettrait de comparer les prix de revient.

Le VIIIe rapport indique que la proposition de fixer des dotations de véhicules plus compatibles avec le fonctionnement actuel des services n'a pas encore été suivie d'effet. De même, aucune suite n'a été donnée aux recommandations sur la passation des marchés, l'organisation des ateliers et la gestion des véhicules. Des études sont cependant en cours dans les services du Premier Ministre.

B. Les procédures et les techniques de gestion administrative

La procédure de **signature des textes réglementaires** pose, on le sait, un problème épineux et de constante actualité. « En pratique, la longueur des délais de signature tient fréquemment au fait qu'un ministère ne se considère pas comme engagé par un accord qui n'aurait été donné qu'à titre provisoire, ou qui n'aurait pas fait intervenir toutes les directions intéressées. Une telle attitude, souvent adoptée notamment par le ministère de l'Economie et

des Finances, peut répondre à certaines modalités de l'action gouvernementale ».

La procédure du contreseing simultané, prévue par la circulaire du 31 mai 1965 et consistant à adresser à chaque ministre signataire un exemplaire du décret, est, en fait, peu utilisée. Un recours plus large devrait y être fait. Mais la source de retard la plus importante se situe au niveau du visa du texte préalable, aussi le bureau du cabinet devrait-il seul effectuer les transmissions et procéder aux rappels nécessaires. Une circulaire du Secrétariat général du gouvernement, en date du 10 janvier 1972, prévoit différentes modalités en vue d'accélérer la procédure de signature des textes.

En ce qui concerne la gestion des **crédits d'entretien courant des bâtiments publics**, le Comité constate que, dans ce domaine où pourrait normalement s'appliquer une gestion déconcentrée, cette dernière n'est totale que dans certaines administrations alors que, dans d'autres, elle est à peine amorcée. Tout d'abord, la notion d'entretien courant devrait être précisée. Mais, surtout, les crédits d'entretien sont, le plus souvent, insuffisants pour permettre aux administrations de maintenir leurs locaux en bon état. Il est vrai, d'ailleurs, que certaines administrations, dans leurs prévisions, n'évaluent pas correctement leurs besoins d'entretien et les sacrifient aux crédits d'équipement. Un groupe de travail pourrait établir une rationalisation et une harmonisation des barèmes pour certaines dépenses. Parmi les facteurs qui expliquent le maintien d'une gestion centralisée, le Comité a relevé l'insuffisance des moyens en personnel spécialisé capable d'assurer, à l'échelon local, une bonne gestion et l'existence d'un contrôle financier centralisé. Ces questions sont à l'étude au ministère d'Etat chargé des réformes administratives.

C. L'évolution des méthodes administratives

Dans son VI^e rapport, le Comité constatait que les recommandations faites en matière **d'organisation et méthodes** par le IV^e rapport avaient été suivies. Les résultats sont cependant variables selon les ministères. Exceptionnellement, nous suivrons ici les analyses des enquêteurs. La mission d'enquête dirigée par M. Roger Mehl a, en effet, remis un rapport volumineux et approfondi dont les notations extrêmement riches ne peuvent apparaître dans les cinq pages de conclusions.

En 1968, les bureaux O et M avaient en moyenne une dizaine d'agents, mais le ministère des Armées en avait 150 à temps complet et 50 à temps partiel. Le service Central d'Organisation et Méthodes (SCOM), quant à lui, avait un effectif total de 27 agents. Sur 14 bureaux étudiés, 12 étaient rattachés à la Direction du Personnel ou à la Direction de l'Administration Générale.

Le plus souvent, les bureaux O et M ne connaissent pas de problèmes de structures. Dans la plupart des administrations, le choix des activités des bureaux O et M est purement

empirique et aucun texte ne prévoit d'ailleurs l'obligation de les consulter. Le financement des activités d'organisation et méthodes est assuré à la fois par chaque ministère et par le fonds de la productivité géré par la Direction du Budget. Quant au coût des interventions des cabinets privés, il est parfois sans rapport avec la qualité du service rendu. En définitive, les actions entreprises demeurent limitées et seule une faible partie de l'activité administrative a été touchée par l'organisation et méthodes. Ainsi, dans la plupart des ministères, les bureaux O et M n'ont pas été consultés lors de l'installation des ateliers mécanographiques et des ordinateurs. Enfin, une proportion appréciable d'études n'est pas suivie de réalisations. « Sur le plan fonctionnel, les actions O et M concernent les méthodes plus que les procédures, la gestion courante plus que les décisions, les supports d'information plus que le traitement même de l'information ». Si les services des administrations centrales ne font pas preuve d'empressement pour utiliser l'O et M, en revanche, les services extérieurs y font plus facilement appel. Beaucoup de chefs de services, il est vrai, redoutent la trop longue durée des interventions, car il faut compter un an pour une organisation classique et deux ans s'il y a automatisé.

Cependant, les enquêteurs ont acquis la certitude que les résultats sont excellents et que l'O et M est hautement productive. Toutefois, des études de productivité devraient être faites lors des réorganisations. Les rapporteurs relèvent une certaine carence doctrinale dans l'O et M. D'autre part, les moyens en personnel sont insuffisants et l'appel des organismes privés ou parapublics est important. Si la majorité des agents des bureaux O et M appartient à la catégorie A, aucun chef de bureau O et M ni aucun organisateur n'est issu de l'ENA. Ce décalage entre les attributions et le niveau hiérarchique n'est évidemment pas étranger aux difficultés rencontrées. Ce personnel est d'ailleurs extrêmement stable, puisque la plupart des agents sont en poste depuis la création des bureaux.

Les rapporteurs insistent sur le défaut d'une conception globale de l'organisation et de la gestion, car l'O et M demeure une juxtaposition de techniques et de procédés qui ne sont pas toujours clairement reliés entre eux. Parmi les obstacles psychologiques, sont cités l'indifférence, le scepticisme et l'hostilité. En effet, nombre de cadres et d'exécutants estiment qu'ils sont à même d'organiser et d'adapter leur service, sans le secours de l'Organisation et Méthodes.

Dans ses conclusions, le Comité juge que l'O et M doit concourir à certaines réorganisations de structures et participer aux études préalables en matière d'automatisation. Les moyens de l'O et M doivent être améliorés, notamment par la formation des organisateurs. Mais le Comité se prononce contre le principe d'une carrière complète dans les services d'O et M et contre l'idée d'un statut particulier des organisateurs. L'esprit et les principes de l'organisation devraient être largement diffusés parmi les administrateurs du cadre A. Le Comité souligne qu'il serait opportun de convier les

associations syndicales et professionnelles à coopérer à l'effort de formation et d'information.

Enfin, se pose le problème du rattachement des bureaux O et M, qui devraient dépendre d'une autorité susceptible de formuler des directives à l'intention des directeurs. Des relations plus étroites devraient être établies avec les services d'informatique et d'automatisation. Des organes d'impulsion et de coordination devraient être prévus, ainsi un Comité consultatif devrait se réunir dans chaque ministère, de même qu'une commission centrale sur le plan interministériel. Les rapporteurs allaient plus loin encore puisqu'ils préconisaient l'instauration d'une « instance stimulatrice du changement adaptatif », d'une « mission permanente de l'adaptation administrative », dotée d'un secrétaire général à temps complet.

En matière **d'informatique**, le Comité insiste sur la nécessité d'un recensement et d'une coordination des équipements. Les opérations en cours sont très diverses, tant en ce qui concerne la compétence et la localisation des ateliers que l'importance donnée aux travaux automatisés. Un certain nombre de contraintes techniques et administratives s'imposent à la mise en œuvre de l'informatique concernant le choix du matériel, la définition d'un plan de charge ou l'élaboration d'une politique d'implantation. Il existe également des contraintes administratives relatives au statut du personnel ou à la transmission et à la forme des pièces justificatives. Le Comité étudie ensuite les incidences de l'automation sur les méthodes de gestion dans le secteur public ainsi que l'influence de l'informatique sur le contrôle de la dépense publique. Les contrôles actuels sont, en effet, inadaptés, il faudrait en automatiser une partie et aménager des contrôles non automatisés. Enfin, le système de gestion par objectifs amène à redéfinir les contrôles, et notamment à réexaminer les contrôles de régularité.

La **rationalisation des choix budgétaires** touche actuellement les ministères les plus importants. En 1970, on comptait, à Paris, une centaine de personnes du cadre A affectées à l'opération RCB, et une quarantaine d'agents en province. L'effectif comprenait pour moitié des fonctionnaires et pour moitié des contractuels. Sur le plan interministériel, un Comité consultatif auprès du secrétaire d'Etat au Budget assurait la coordination d'ensemble.

Dans les ministères, l'opération RCB incombe soit à un service d'études, le cas le plus fréquent, soit à une Commission. Les travaux entrepris correspondent le plus souvent à des études ponctuelles, mais parfois aussi à une réflexion sur les objectifs. Certains concepts fondamentaux de la rationalisation des choix budgétaires ont été utilisés lors de l'élaboration du VI^e plan. Dans ses recommandations, le Comité demandait que l'on tienne compte des enseignements de l'expérience américaine. Il faut non seulement avoir des analystes qualifiés mais avertir l'ensemble des administrateurs des problèmes de la RCB. Au point de vue politique, un des dangers de la RCB est sans doute qu'elle est censée amener à se poser les vraies questions et les vrais problèmes. Elle risque donc d'entraîner des

réactions de crainte et de n'être appliquée que pour des décisions mineures. Une volonté politique claire et soutenue est donc indispensable au développement de la RCB.

La coordination interministérielle a été, en fait, l'œuvre de la Direction de la Prévision. Le Comité estimait qu'un véritable organe interministériel, une commission centrale de la RCB, serait indispensable. Enfin, la RCB devrait déboucher de manière plus précise dans la procédure budgétaire. Depuis 1970, certains ministères (Armées, Equipement, Education nationale) ont avancé dans la présentation du budget sous forme de programme. Sur le plan interministériel, une commission de la RCB a été créée en novembre 1970 : présidée par le ministre des Finances, elle comprend des hauts fonctionnaires, des représentants des ministères intéressés et des personnalités compétentes.

2 – La révision des structures, le fonctionnement des services et l'action administrative

A. Les enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels (décret du 14 mars 1960).

Le VIIe rapport avait présenté des conclusions sur les ministères de la Santé publique, de la Construction, de l'Agriculture et de l'Industrie, ainsi que sur certains services des ministères de l'Equipement et des Postes et Télécommunications. Cette série d'enquêtes se termine, dans le VIIIe rapport, avec le ministère de l'Intérieur et le secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports. Quel bilan tirer de ces enquêtes ? Des réformes portant sur la structure d'un ministère n'ont quelque chance d'aboutir que si l'étude a été demandée par le ministre et si ce même ministre est toujours en poste pour mettre en œuvre les conclusions du Comité. Par ailleurs, toute réforme de cet ordre implique des prises de position politiques sur les missions des services. Aussi, le plus souvent, les conclusions du Comité ne sont-elles pas entièrement convaincantes, faute d'avoir pu ou voulu analyser les problèmes au fond.

L'étude sur **l'administration centrale du ministère de l'Intérieur** n'inclut pas les services de police, et le Comité a bien soin de signaler que les conclusions auraient peut-être été différentes si l'enquête avait eu un caractère plus général. Le point qui apparaissait le plus critiquable dans la structure générale d'un ministère concernait les services de personnel, qui étaient dispersés entre plusieurs directions : une direction du personnel et du budget devrait permettre une économie de temps et de moyens. Les conclusions s'étendent peu sur l'Inspection Générale de l'Administration dont les missions ont, dans l'ensemble, un caractère assez limité. Le Comité insiste pour que les Inspecteurs soient recrutés par l'ENA et puissent exercer des fonctions actives pendant leur carrière, mais il ne prend pas partie

sur les projets de regroupement des corps de contrôle.

Les principales réorganisations proposées concernent la Direction des Affaires politiques et la Direction des Affaires administratives qui deviendraient Direction du Personnel et du Budget. Des regroupements de bureaux apparaissent également indispensables. A propos de la Direction des Collectivités locales, le Comité remarque l'importance peu justifiée du cabinet du directeur, car cette pratique conduit à couper le directeur de ses subordonnés, à décourager les chefs de bureau et à entraîner des divergences de vues. De même, à la Direction de la Protection civile, de nombreux services d'état-major nuisent au bon fonctionnement des services traditionnels. En ce qui concerne le personnel, le ministère souffre de surnombres importants dans la catégorie A, alors que les préfectures manquent de personnel qualifié. Une politique à long terme du personnel serait donc indispensable.

Depuis la notification de ces conclusions en 1968, deux réformes importantes sont intervenues dans le sens proposé par le Comité : une Direction centrale des Affaires administratives et financières a été créée, la Protection civile a été organisée et érigée en Direction générale en 1971. Parmi les suggestions qui n'ont pas été retenues, le Comité relève la coordination par une sous-direction technique à la Protection civile et la mise en œuvre d'une politique immobilière pour l'ensemble du ministère. La structure de la Direction des Collectivités locales n'a pas encore été modifiée, mais la création de postes de sous-directeurs est prévue.

Les problèmes les plus importants qui se posent au **secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports** concernent certainement le personnel. Alors que l'idée d'un retour de ces services à l'Education nationale est aujourd'hui exclue, l'administration centrale ne dispose toujours pas d'un personnel propre. Sur un total de près de 300 agents, 286 emplois sont inscrits au budget de l'Education nationale. Cependant, le transfert des emplois au budget du secrétariat d'Etat ne devrait pas entraîner la constitution de corps de fonctionnaires comportant des effectifs trop limités. La majeure partie du personnel des services extérieurs figure, en revanche, au budget du secrétariat d'Etat. Un effort important a été entrepris pour la formation et le perfectionnement des personnels.

Le Comité approuve vivement la politique visant à la banalisation des installations sportives. Il approuve également la politique qui consiste à ne plus financer d'équipements de prestige. En revanche, les rapports avec les associations subventionnées soulèvent bien des critiques. Les associations dites de « cogestion », constituées et gérées avec la participation du secrétariat d'Etat, ne peuvent être efficacement contrôlées par l'administration qui nomme ses représentants aux Conseils d'administration. D'autre part, il serait nécessaire de revoir périodiquement la liste des associations bénéficiant de subventions. En ce qui concerne les associations privées, la procédure d'agrément devrait

être régularisée : en effet, le Conseil supérieur de la Jeunesse créé en 1965 n'a toujours pas fonctionné. Une doctrine claire devrait exister en matière de taux de subventions. Les statuts des associations devraient être uniformisés et un contrôle de l'emploi des subventions organisé.

B. Le fonctionnement des services

L'organisation et le fonctionnement des tribunaux judiciaires avait fait l'objet, en 1950, d'un remarquable rapport présenté par M. Jacques Bardon, alors Inspecteur de l'Administration. Le même rapporteur eut à reprendre, 18 ans plus tard, le même sujet. Entre temps, étaient intervenues les deux ordonnances du 22 décembre 1958, inspirées d'ailleurs des premières conclusions du Comité. Mais la situation était devenue totalement différente. Si, en 1950, le Comité central d'Enquête avait pu préconiser une concentration des juridictions et une diminution des effectifs, en 1967, ces effectifs devaient être, soit considérablement augmentés si l'on se refusait à modifier la structure et le fonctionnement de l'institution judiciaire, soit maintenus à leur niveau si toutes les réformes proposées étaient réalisées.

Pour comprendre clairement la nouvelle situation, il ne faut pas considérer le juge quasi oisif du tribunal d'une circonscription rurale, mais le substitut ou le juge d'instruction d'une grande ville. Le désir de perfectionnement et d'adaptation est largement répandu, cependant, il existe dans la magistrature un grave malaise et un grand mécontentement. En 1958, l'effectif total des magistrats avait été fixé à 3.160, chiffre le plus bas atteint depuis le Consulat. Or, entre 1960 et 1966, le nombre des affaires civiles a augmenté de plus de 15 % et celui des affaires pénales de 25 % dans les cours d'appel. Dans les tribunaux de grande instance, ils ont respectivement augmenté de 32 et 17,75 % ; dans les tribunaux d'instance de 15,6 et 61 %. Dans les parquets de première instance, le nombre des plaintes, dénonciations et procès-verbaux a augmenté de près de 400 %.

Or la charge de travail est très inégalement répartie. Parmi les juridictions insuffisamment occupées, on compte 300 tribunaux d'instance sur 455, 70 tribunaux de grande instance sur 172, ainsi que la moitié des cours d'appel et la totalité des parquets généraux de province. En revanche, une vingtaine de tribunaux de grande instance ne peuvent plus assurer un fonctionnement correct du service, alors que ces ressorts comptent plus du quart de la population totale et sont les plus urbanisés.

Ainsi, il serait peu raisonnable de procéder à un recrutement massif alors que subsistent encore de nombreuses juridictions où les magistrats sont insuffisamment occupés, et que la plupart des membres du corps judiciaire doivent remplir des tâches qui pourraient être confiées à un personnel subalterne. La solution des magistrats itinérants

serait déplorable, tout comme elle l'était en 1958. Il faudrait donc s'orienter vers l'institution de juges uniques, d'autant que les jeunes magistrats, notamment ceux qui sont issus au CNEJ, sont favorables à cette solution. D'ailleurs, de nombreux magistrats agissent seuls. Enfin, le délibéré n'existe bien souvent pas, le tribunal faisant confiance à celui qui a préparé et rédigé le jugement. La suppression de la collégialité en première instance permettrait de dégager 250 magistrats.

Pour améliorer le fonctionnement de la justice, il faudrait créer un personnel de secrétariat qui déchargerait les magistrats des tâches absorbantes et dépourvues de tout intérêt. Les besoins de la magistrature en effectifs supplémentaires seraient ainsi considérablement diminués. La conclusion est d'ordre sociologique et psychologique. Jusqu'au XXe siècle, les magistrats ont eu le sentiment d'être indépendants et considérés, mais ce sentiment leur était surtout procuré par leur situation personnelle. On ne peut la leur restituer aujourd'hui sous forme de rémunération pécuniaire, mais on pourrait leur accorder des avantages matériels (cabinets, logements de fonctions, etc..) et des aménagements de carrière seraient également possibles.

Depuis la notification des conclusions du Comité, certaines mesures sont intervenues. Tout d'abord, les effectifs des greffes devraient être renforcés. En second lieu, le recrutement des magistrats devrait être facilité et diversifié. Enfin, la compétence du juge unique au civil a été étendue et les corps des juges d'instance et des juges de tribunal de grande instance ont été fusionnés (loi du 17 juillet 1970). En revanche, les recommandations visant la concentration ou la suppression de certains tribunaux n'ont été suivies d'aucun effet.

L'administration pénitentiaire avait donné lieu à des conclusions publiées dans le IVe rapport (1957), et les conclusions de 1970 sont dans la ligne des rapports présentés à l'Inspection générale de l'Administration sur le même sujet. L'actualité donne aujourd'hui plus de poids à certaines observations. Ainsi, 111 maisons d'arrêt sur 145 sont surpeuplées puisqu'elles hébergent 22.000 détenus pour 13.000 places. Le Comité propose, notamment, l'ouverture de nouveaux centres de semi-liberté, formule qui ne connaît que 10 % d'échecs. Une construction neuve, comme celle de Fleury-Mérogis, est aux trois quarts vide faute de personnel de surveillance. Le pourcentage global des agents par rapport aux détenus est passé de 30 % en 1954 à 201 % en 1969.

Le personnel éducatif et probatoire devrait également être renforcé de manière importante. Enfin, l'organisation du travail pénitentiaire et la réglementation du pécule devraient être revus. En 1970, le ministère de la Justice avait donné son accord à la plupart des remarques faites par le comité, mais, en 1971, bien peu de ses projets avaient reçu un commencement d'exécution.

Les services sociaux de l'administration ne sont régis que par très peu de

dispositions légales ou réglementaires, aussi les improvisations se sont-elles multipliées. Seule une circulaire de 1948 émanant de la Direction du Budget a fixé quelques règles générales. Le Comité souhaite donc que les œuvres sociales de l'Administration soient reconnues dans les textes portant statut de la fonction publique. Les solutions adoptées par les administrations sont très diverses et cette variété, note le Comité, ne correspond pas nécessairement au désordre mais à un effort d'adaptation aux besoins. Cependant, une conception d'ensemble et une coordination s'imposent, dont pourrait être responsable la Direction générale de la Fonction publique. Une enquête sur les services sociaux de l'administration est rendue très difficile, car la présentation au budget est défectueuse et il n'existe pas de comptes relatifs aux investissements immobiliers et aux aides indirectes. Au total, on peut évaluer à 3.600 les agents de tous grades qui œuvrent pour les services sociaux.

Le Comité propose, entre autres, la généralisation d'accords entre les administrations pour l'admission dans les cantines, l'établissement d'un plan annuel interministériel pour les colonies de vacances, une meilleure utilisation des assistantes sociales, etc.. Il rappelle que les recommandations qu'il avait formulées en 1959 et 1963 sont demeurées sans suite. Depuis la rédaction des conclusions en 1968, un groupe de travail sur les problèmes à caractère social a été constitué à la suite des accords Oudinot, et ses recommandations ont été très voisines de celles du Comité. Enfin, un Comité interministériel consultatif a été créé en juin 1970.

Les services administratifs d'information et de documentation présentent de nombreux défauts tenant à leur hétérogénéité et à leur dispersion. Beaucoup de bibliothèques et de services de documentation ignorent les besoins de leurs éventuels « clients ». Ils sont mal informés des publications et documents qui pourraient leur être utiles et ne disposent pas d'un personnel suffisamment compétent. Enfin, les contacts et échanges d'expériences entre services sont rares. De leur côté, les organismes à vocation interministérielle ne suffisent pas à combler toutes les lacunes.

Aussi le Comité central d'Enquête propose-t-il la création, sous l'autorité du secrétariat général du Gouvernement, d'une commission interministérielle de la documentation administrative. Dans chaque ministère, les questions d'information et de documentation devraient dépendre d'une autorité unique et de rang élevé. Par ailleurs, le Comité a décidé de mener une enquête sur la commercialisation des publications administratives.

Ces conclusions ayant été notifiées le 12 juillet 1971, un décret daté du 13 juillet porta création d'une Commission de coordination de la documentation administrative correspondant aux suggestions du Comité. Cette commission est chargée d'étudier, au niveau interministériel,

1°) Les problèmes posés par la coordination des travaux de technique documentaire des administrations publiques et par leur adaptation aux besoins des pouvoirs publics et des usagers.

2°) Les problèmes posés par l'édition et la diffusion des publications émanant des administrations centrales, de leurs services extérieurs et des établissements de l'Etat.

3° Les moyens d'assurer la conservation et la consultation de documents qui, sans être couverts par le secret, ne peuvent faire l'objet d'une diffusion.

Présidée par un Conseiller d'Etat, M. Francis de Baecque, la Commission comprend, outre trois membres de droit (le directeur au secrétariat général du Gouvernement, le secrétaire général du Comité interministériel pour l'Information et le directeur de la Documentation), un représentant du Comité central d'Enquête, le directeur général de l'INSEE, le directeur du Centre de documentation en Sciences humaines du CNRS et le conservateur en chef de la Bibliothèque Nationale.

C. La troisième partie du VIIIe rapport est consacrée à l'action administrative dans les domaines économique, culturel et social.

L'étude sur **la surveillance des côtes et l'exploitation du plateau continental** est particulièrement intéressante dans la mesure où elle pose le problème de la coordination entre divers services et divers ministères, Marine militaire, Marine marchande, Pont et Chaussées, services de sécurité civils et militaires, Douanes, PTT, Météorologie, Mines, Affaires sociales, etc.. Le Comité propose donc la création d'un comité interministériel pour les affaires maritimes, assisté d'un secrétariat général. Sur les côtes, la coordination pourrait être assurée par les préfets de zone de défense. Un Institut de la Mer associerait la recherche fondamentale et la recherche appliquée.

Les suites données aux conclusions du Comité sont du plus haut intérêt. En effet, les suggestions formulées ont suscité, de la part des administrations intéressées, « des prises de position souvent divergentes et pas toujours positives ». Même si l'on tient compte de la complexité du problème, dit le Comité, il apparaît que les réponses des services intéressés n'étaient pas entièrement exemptes d'un réflexe de préservation des structures existantes. Certaines réponses faisaient explicitement état des besoins spécifiques des services particuliers, les navires-câblés des télécommunications, par exemple ; la plupart se fondaient implicitement sur le désir des administrations de conserver leurs attributions propres, auxquelles elles s'estimaient convenablement adaptées. Les contre-propositions présentées par certains ministères ne recueillirent d'ailleurs pas plus l'assentiment général.

Plusieurs services ont cependant œuvré dans le sens demandé par le Comité, tels le CNEXO ou la Marine marchande. Un groupe de travail interministériel a été réuni à la

demande du Premier Ministre. Pour chaque mission, a été défini un service appelé à jouer un rôle de pilotage. L'administration pilote coordonnerait les actions à la fois à l'échelon central et local et un organe de coordination interministériel serait, en outre, créé.

Pour chacun des points évoqués, nous avons indiqué quelles ont été **les suites données**. Le bilan est loin d'être négatif, mais il demeure souvent difficile de dire quelle est, à long terme, l'influence des suggestions du Comité. Dans un certain nombre de cas, son rôle a consisté à explorer un problème dans son ensemble, à dégager les grandes lignes des réformes à apporter, mais sans entrer dans le détail de leur mise en application possible. C'est ainsi que, assez fréquemment, des comités ou commissions d'ordre plus technique sont chargés de poursuivre la mise en œuvre pratique des orientations formulées par le Comité. On peut citer, par exemple, la commission interministérielle concernant le parc automobile, la Commission nationale des Nomenclatures qui a pris le relais de l'étude sur l'application aux matériels des administrations publiques d'un système de nomenclature unique, le groupe de travail sur l'entretien courant des bâtiments publics et, enfin, la Commission de coordination de la documentation administrative.

A partir des différents rapports et des conclusions publiées, on peut tenter de définir ce qu'est la **philosophie du Comité central d'Enquête** en matière de réforme administrative, et voir s'il y a eu évolution par rapport aux principales lignes de force dégagées dans notre précédent article.

Il semble bien que la chasse aux « doubles emplois » soit périmée. Serait-ce qu'il n'en existe plus dans l'administration française, ou plutôt qu'on n'en voit plus là où ils étaient jadis systématiquement relevés ? De même, le développement du contrôle comme solution à la plupart des maux de l'administration paraît tomber en désuétude. Il est toujours question de coordonner, ce qui est naturel, mais les regroupements ne sont plus une panacée.

En revanche, nous avons trouvé bien peu de références à des déconcentrations ou même à l'idée d'une diversification souhaitable pour obtenir de meilleurs résultats. De même, les références au contexte social ou aux usagers sont toujours aussi rares. Il n'est pas encore très fréquent que les enquêteurs raisonnent en fonction des objectifs des services étudiés, mais cela apparaît, malgré tout, dans plusieurs études, par exemple dans les rapports sur l'Automation, la RCB, l'O et M, les services de Documentation, les Tribunaux judiciaires, le Conservatoire des Arts et Métiers, le Tourisme...

II. Le dixième rapport du Comité Central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics pour les années 1976 et 1977

Les conclusions du Comité central d'enquête pour 1976 et 1977 ont été publiées

dans un rapport général qui est le dixième depuis 1946 ²⁴. La Documentation Française assure l'édition de ces rapports qui rassemblent les conclusions notifiées au Premier ministre, au ministre des Finances et aux différents ministères intéressés. En 1960, il avait été prévu une publication au Journal Officiel, mais on revint sur cette décision en 1963 et le décret du 8 avril 1975 précise à nouveau que les rapports seront publiés. La différence avec la pratique antérieure est que le document est mis en vente dans le public. Autre innovation, qui est sans doute un signe des temps : depuis 1976, le nom des rapporteurs figure au bas des conclusions. Enfin, un rapport général doit dorénavant être publié tous les deux ans, le précédent datant de 1976. Il est donc plus difficile de faire le point sur les suites données aux conclusions dans un temps relativement bref, mais sans doute serait-il possible de faire un bilan sur la période antérieure dans le cadre de l'introduction au rapport. Le décret du 8 avril 1975 (article 8) parle d'ailleurs de « conclusions générales qui paraissent ressortir de ses travaux ». Le Comité a même tenté de publier certains rapports d'enquêteurs à la Documentation Française, dont deux l'ont été en 1976 mais, en fait, le tirage n'a pas été suffisant pour être rentable. On peut évidemment se poser la question de savoir si la publicité donnée à ces travaux n'aura pas quelque influence sur leur rédaction, sinon sur le fond des observations. Quoi qu'il en soit, la loi du 18 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs rend normalement tous les rapports d'enquête communicables.

Le Comité est actuellement composé de 14 hauts fonctionnaires, dont le Premier Président de la Cour des Comptes qui assure la présidence. Outre quatre membres des commissions des Finances du Parlement, le Comité comprend aujourd'hui un maire ou conseiller général et cette représentation des collectivités locales est un progrès, mais elle demeure malgré tout fort limitée et à la discrétion du gouvernement. La participation, traditionnelle depuis 1946, des organisations syndicales de fonctionnaires a été étendue à la CFTC mais la FEN, qui a également demandé sa représentation, ne l'a toujours pas obtenue. Enfin, un siège a été prévu pour une personnalité qualifiée en raison de ses responsabilités et de son expérience dans la gestion des entreprises, actuellement le Directeur général de la Société Peugeot. Sur sa demande, le Médiateur peut également se faire représenter au Comité par un délégué.

Le nombre des enquêtes est en nette progression par rapport à la période antérieure (18 enquêtes de 1971 à 1975 et 12 enquêtes en 1976-1977). Comme précédemment, un grand nombre d'enquêteurs viennent de la Cour des Comptes, soit 12 sur 27 ²⁵, les autres étant d'origines diverses, inspecteurs généraux, ingénieurs, administrateurs civils,

²⁴ *La Documentation Française*, 1978, 160 p.

Pour un bilan du précédent rapport, voir *La Revue Administrative* de Janvier-février 1977.

²⁵ Le Comité est, on le sait, rattaché au Premier ministre mais est matériellement très dépendant de la Cour des Comptes.

universitaires et même un fonctionnaire de l'OCDE. L'étude de six rapports par an correspond à ce qui peut être soumis dans le cadre de l'organisation actuelle, si l'on estime que chaque rapport doit faire l'objet de deux séances et que les membres du Comité, étant donné leurs occupations, ne peuvent être réunis plus de deux fois par mois.

D'après le décret de 1975, il était toujours prévu que le Comité central procédait à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels, mais aucune étude de ce type n'a été effectuée depuis 1971. La principale caractéristique du dernier rapport nous paraît être l'intérêt porté aux usagers. Nous écrivions ici même, en 1972, que les références aux administrés étaient toujours rares : ces temps sont révolus depuis le précédent rapport (1976) qui présentait déjà plusieurs études sur le domaine social. Nous insisterons également sur les problèmes concernant les personnels de l'administration dans la mesure où ils éclairent certains aspects dans le fonctionnement du Comité.

1 - Les besoins des usagers et des administrés

Le rapport d'enquête concernant la coordination des travaux sur la voie publique a fait l'objet d'une publication particulière de la Documentation Française à la fin de 1976. Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres : les PTT n'ont pas à demander une permission de voirie au maire ou au directeur départemental de l'Équipement ; les pouvoirs des maires sur les rues non communales sont incomplets ; aucun texte ne prévoit un pouvoir de coordination et l'obligation de s'y soumettre. Du point de vue financier, les intervenants ne disposent pas au même moment des crédits nécessaires pour effectuer des opérations coordonnées et les dépenses supplémentaires occasionnées par la réfection de la voirie ne sont que rarement à la charge des auteurs des travaux. Enfin, il n'existe le plus souvent aucun plan précis du sous-sol. Les conclusions notifiées au début de 1977 ont abouti à quelques décisions de principe, en mai 1977. Mais, contrairement à l'avis du Comité, l'article 47 du Code des PTT, permettant à cette administration de faire des travaux sans autorisation préalable du maire, n'a pas été modifié et la responsabilité des maires dans la coordination des travaux d'équipements collectifs a seule été réaffirmée. La création d'une taxe municipale et départementale « d'ouverture intempestive de chantier » devait être mise à l'étude, ainsi qu'un système d'avance permettant de coordonner les travaux mais il ne semble pas qu'il y ait eu d'application. Les villes de Paris et de Marseille ont toutefois pris des mesures intéressantes.

L'étude sur **le contrôle de la qualité des produits et des services** fait suite à un précédent rapport concernant la protection et l'information des consommateurs, dont les conclusions ont été notifiées en 1974. La plupart des lacunes signalées alors en matière de

réglementation avaient été comblées et un secrétariat d'Etat à la Consommation créé en janvier 1976. Les dernières conclusions, datant de 1976, ont été assez largement mises en œuvre : institution d'un groupe interministériel de la Consommation, création au ministère de l'Agriculture d'une Direction de la Qualité regroupant répression des fraudes, contrôle de la qualité, inspection des denrées, santé animale et protection des végétaux ; un service de la qualité des produits industriels a également été constitué à la Direction des Mines. Les moyens en personnel sont progressivement accrus mais il va sans dire qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Enfin, a été votée la loi du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs.

L'accueil des travailleurs immigrés laisse à désirer car les réglementations sont trop complexes et l'information des intéressés très insuffisante. Le Comité recommande notamment une libéralisation du régime des cartes ordinaires de travail ainsi qu'une limitation des restrictions apportées au choix de l'activité et de son lieu d'exercice. L'installation de locaux destinés à l'accueil et la formation du personnel devraient être améliorées. Enfin, les immigrés devraient être intégrés à la vie communale grâce à des procédures de consultation. Quelques résultats ont été obtenus.

L'administration pénitentiaire fait régulièrement l'objet de rapports fort critiques de la part du Comité central d'enquête, qui a centré sa dernière analyse sur **le reclassement des détenus libérés**. Il propose notamment de faciliter, avec prudence, l'accès de la fonction publique et des entreprises publiques à certains détenus libérés mais, si le ministère de la Justice approuve ce principe, la plupart des autres ministères émettent des réserves. Des améliorations ont été apportées à l'enseignement dans les prisons, dont bénéficie un quart de la population pénale, mais beaucoup reste à faire en matière de formation professionnelle, d'activités éducatives ou sportives et de santé. Conformément aux suggestions présentées par le Comité, le nombre des détenus placés en semi-liberté a augmenté, de même que celui des chantiers extérieurs. La libération conditionnelle, appliquée seulement à 10 % des condamnés, devrait être étendue puisqu'elle entraîne une réduction de moitié du taux de récidive. De même, devraient être développées les peines à subir en milieu ouvert. La Chancellerie envisage d'améliorer le fonctionnement des comités d'assistance aux libérés et des centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Une convention signée en décembre 1977 avec l'Union des HLM devrait permettre aux détenus libérés de trouver plus facilement un logement ... Le Comité présente une analyse intéressante sur le coût et le rendement des structures de réadaptation des anciens délinquants. Il note, en particulier, que 84 % des délinquants condamnés pour atteinte aux biens récidivent dans la même catégorie de délits. Le coût total de ces infractions pour l'économie nationale serait de plusieurs dizaines de milliards de francs, alors que les dépenses engagées pour la réinsertion sociale des détenus se situent autour de 100

millions. Supprimer un cas de récidive permet d'éviter une dépense de l'ordre de 10 à 12.000 francs : l'action d'un travailleur social entraîne donc pour le ministère de la Justice une économie nette si elle aboutit au reclassement d'un minimum de 5 ou 6 condamnés par an. Ce genre de calcul, à condition que toutes les données puissent être effectivement intégrées, est évidemment d'un grand intérêt. Pour finir, le Comité rappelle que les conditions de détention, et notamment la vétusté de certains locaux, est une des principales entraves au reclassement des détenus.

Les conclusions relatives à **la sécurité civile** insistent sur les responsabilités qui devraient incomber aux élus locaux et sur le manque de coordination. Quelques rares mesures ont été prises comme la création d'une école nationale des sapeurs pompiers, une étude RCB entreprise sur la coordination des services locaux, le développement des SAMU, mais le projet de loi sur l'aide médicale d'urgence n'a pas encore été déposé.

Les services chargés de **la prévention des accidents du travail** ont fait l'objet de plusieurs recommandations, en particulier sur le renforcement des effectifs dans les corps d'inspection et sur la coordination des services et des réglementations. Certaines mesures semblent devoir être mises en œuvre, par exemple, un Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels a été installé en 1978.

Les retards de paiement dans le règlement des marchés publics créent, pour les petites entreprises, des difficultés de trésorerie souvent considérables. Selon les propositions du Comité, des textes de 1977 et 1978 ont prévu la mobilisation des créances en permettant une avance, par la Caisse nationale des marchés de l'Etat, aux entreprises de moins de 500 salariés. L'effet de cette mesure pourrait, si elle est effectivement appliquée, être bénéfique.

Nous ne ferons que signaler, pour finir, quelques études sur le fonctionnement interne de l'administration, ainsi sur la gestion des flottes civiles de l'Etat, les aides publiques au développement économique régional ou la RCB. Quelques améliorations ont été obtenues.

2 - Les personnels de la fonction publique

En 1974, le Comité central d'enquête avait mené une étude sur la formation initiale des personnels d'administration générale de catégorie A. Le second rapport, sur **la formation continue**, concerne également les agents susceptibles d'accéder à cette catégorie. Le Comité estime que le développement personnel ne doit pas être séparé de la formation professionnelle proprement dite et que l'adaptation à l'emploi doit être étendue à toutes les catégories d'agents. Les écoles d'administration ne doivent pas se substituer aux

universités dans les missions qui lui incombent, aussi le Comité avait-il déjà proposé la suppression de la première année d'IRA pour les élèves issus du concours externe. Pour les concours internes, cette année pourrait être remplacée par un cycle préparatoire réservé aux candidats n'ayant pas reçu de formation universitaire. Le rôle des universités devrait être développé en matière de formation continue et elles pourraient aider l'administration à préciser le contenu des actions de perfectionnement, à améliorer la pédagogie ainsi que la formation des formateurs. Le Comité insiste enfin sur le fait que de nombreux candidats aux concours de catégorie B possèdent déjà une formation universitaire et risquent de concurrencer dangereusement leurs collègues dans les concours internes, limitant ainsi la promotion sociale au sein de la fonction publique. Dans les universités, une liaison devrait être établie entre les CPAG et les missions de formation continue mises en place depuis 1973. Un organisme devrait réunir, à côté du directeur général de la Fonction publique et du directeur des Enseignements supérieurs, des représentants de la conférence des présidents d'universités et des principales administrations intéressées.

Ces propositions ont donné lieu à certaines remarques de la part des administrations. Si le principe d'une collaboration est unanimement accepté, le ministère de l'Education estime que l'appréciation des besoins relève de la compétence des administrations elles-mêmes. Le ministère des PTT refuse de confier aux universités un monopole en matière de formation continue et il a porté de un à deux ans le cycle préparatoire au concours de l'Ecole nationale supérieure des PTT, pour les agents n'ayant pas bénéficié de l'enseignement supérieur. Le Secrétariat d'Etat à la Fonction publique, quant à lui, émet des réserves sur l'extension du rôle des universités, qui ne disposent pas du personnel nécessaire pour assurer la formation continue des fonctionnaires, et leur participation ne pourra donc être que progressive. De même, il serait inopportun de supprimer la première année des IRA car les universités ne sont pas, pour l'instant, en mesure de fournir un enseignement adapté aux besoins de l'administration. De leur côté, les syndicats de fonctionnaires, qui approuvaient un certain nombre de positions prises par le Comité, ont insisté sur le fait que toutes les catégories d'agents devraient bénéficier d'une formation permanente et continue.

Le travail à temps partiel intéresse depuis longtemps le Comité central d'enquête puisque deux rapports lui avaient déjà été consacrés en 1963 et 1967. Les travailleurs à temps partiel sont en France un peu plus d'un million, soit 5,3 % des emplois actifs. Ils sont beaucoup moins nombreux que dans d'autres pays comme la Suède, où 6 % des hommes et 37 % des femmes travaillent à temps partiel. Dans l'administration, la loi du 19 juin 1970 sur le travail à mi-temps n'a abouti qu'à des résultats limités : en 1973, 1 % des agents titulaires de l'Etat avaient demandé à en bénéficier. Alors que les conditions étaient déjà limitées à quelques cas particuliers, enfant de moins de 12 ans ou infirmes..., certaines administrations ont pris des circulaires d'application encore plus restrictives. Finalement, les conditions

étaient trop peu avantageuses pour qu'un grand nombre de fonctionnaires y aient recours, car ils perdaient notamment une partie importante des avantages sociaux et de la retraite. Aussi, diverses mesures ont-elles assoupli le système et, depuis 1976, les enseignants du second degré n'ont plus de motif à fournir pour en bénéficier. Des expériences de temps partiel (4/5) sont également en cours dans certains hôpitaux.

Premier principe posé par le Comité, tous les personnels de l'Etat et des collectivités locales devraient pouvoir demander un poste à temps partiel, sans avoir à justifier d'un motif particulier et pour la durée qui leur convient, dans la limite compatible avec les exigences de fonctionnement des services. Diverses cadences autres que le mi-temps devraient être prévues. Chaque administration ou service devrait définir les modalités d'application et la réintégration dans le dernier poste ne serait pas de droit. Certaines mesures seraient à prévoir pour rendre plus équitable la situation des personnels à temps partiel, en matière de plafond de Sécurité sociale, d'allocations familiales et de retraites. Ces propositions n'ont pour l'instant pas eu de suite. Les syndicats de fonctionnaires ont été très réticents, ou même opposés, au principe de la loi de 1970, redoutant que ces mesures n'aboutissent à différer la réduction générale de la durée du travail et l'amélioration des équipements collectifs. Ils critiquaient également l'absence de garanties suffisantes et l'obtention d'un accroissement du rendement à bon compte, au détriment des agents. Bien que toujours opposée au principe du travail à mi-temps, qui consolide la notion de travail d'appoint pour les femmes, la CGT demande l'amélioration du système existant ; la CFDT, qui refuse les formules compliquées de temps partiel, réclame la rémunération à 60 % du mi-temps parce que la productivité de ce travail est plus grande et que les salariés ont des charges fixes et, surtout, que le retour dans l'emploi antérieur soit de règle ; FO, pour sa part, semble craindre que des emplois à temps partiel finissent par être prévus au budget.

L'horaire variable reste peu développé en France, mais il existe dans certains services des Finances, des PTT, du Travail, de la Santé, de l'Agriculture et des préfectures. Il semble, en fait, que la demande apparaisse surtout dans les services où les horaires fixes sont observés de manière rigoureuse. Le Comité a estimé que l'horaire variable ne pouvait être décidé qu'après un vote favorable du personnel concerné et après avis du Comité technique paritaire. L'ensemble du personnel devrait être astreint à l'enregistrement de ses heures de travail, quelle que soit sa situation hiérarchique, la signature de feuilles de présence étant exclue. L'amplitude de la journée ne devrait pas dépasser 10 heures et des mesures particulières pourront être prises selon les besoins des services et du public. Le Comité a proposé que le Secrétariat d'Etat chargé de la Fonction publique prenne les dispositions nécessaires pour que l'horaire variable entre véritablement dans une phase d'application mais, pour l'instant, il demeure expérimental. A vrai dire, l'opposition des syndicats de fonctionnaires à l'extension de l'horaire variable est quasi unanime, car les

avantages d'un assouplissement des conditions de travail, si tel est bien le but recherché, ne leur paraissent pas démontrés. En fait, seuls les personnels qui sont déjà astreints à un pointage sévère peuvent y trouver intérêt et la véritable solution ne peut résider que dans une réduction des horaires de travail.

Cet exemple illustre assez bien les problèmes posés par la participation des syndicats aux travaux du Comité. Elle ne peut, en aucun cas, apparaître comme une caution apportée aux conclusions, et ces dernières ne sont pas, non plus, le résultat d'un consensus ou d'un compromis. S'il n'y a presque jamais de vote en séance, de manière à ne pas éclairer les divergences, il suffit qu'un accord s'établisse entre les représentants de l'administration. Les syndicalistes reconnaissent la grande courtoisie avec laquelle ils sont reçus et écoutés, et des sujets proposés par eux ont été mis à l'étude. Mais certains n'en sont pas moins conscients d'une situation ambiguë : les uns pratiquent volontiers une politique de la présence, d'autres n'envisagent qu'une assistance critique, d'autres encore souhaiteraient, pour plus de clarté, que les positions syndicales franchement divergentes soient publiées.

BILAN DU COMITE CENTRAL D'ENQUÊTE ²⁶

(1972) Pour l'observateur extérieur, il demeure frappant que de nombreuses analyses se bornent à des observations formelles. La cohérence des structures et des décisions est examinée, le manque de clarté et de rigueur dans la gestion où l'insuffisance des moyens sont dénoncés, des constatations sont faites, mais deux sortes de questions sont assez rarement posées de manière parfaitement explicite.

Pourquoi les choses sont-elles ce qu'elles sont ? A quoi sert, ou devrait servir, tel service ? Tout ceci explique que l'action du Comité porte surtout sur des réformes de faible ampleur. En quelque sorte, ces reproches sont du même ordre que ceux qui sont adressés à l'Organisation et Méthodes ou même à la Rationalisation des choix budgétaires.

Mais il est vrai que le Comité peut difficilement faire des propositions qui impliquent des décisions de politique générale. D'autre part, on sait qu'il n'a aucun pouvoir de faire appliquer les solutions qu'il préconise. Aussi, de nécessité faisant loi, le Comité s'en tient-il à la position suivante : il ne peut être question pour lui de définir des solutions idéales, en fonction d'une logique réformatrice d'ensemble, solutions qui n'auraient aucune chance d'aboutir. Son rôle doit être de corriger les défauts les plus criants, de formuler des propositions acceptables et susceptibles d'être appliquées, sans remettre en cause le système d'ensemble, ce qui dépasserait sa compétence. Si l'on s'en tient à cet objectif, les efforts du Comité sont loin d'être négligeables, son ambition étant d'aider, lentement et de l'intérieur, à une prise de conscience des fonctionnaires, notamment en mettant en lumière des problèmes qui se posent de manière identique dans différentes administrations.

(1978) Le problème fondamental qui se pose au Comité central d'enquête est, en quelque sorte, celui de sa légitimité. Au nom de qui parle-t-il ? et de quels moyens dispose-t-il pour qu'il soit donné suite à ses propositions ? Certes, il est rattaché au Premier ministre mais il n'est jamais apparu comme son organe privilégié en matière de réformes administratives. Il est d'ailleurs symptomatique que, depuis un certain nombre d'années, la quasi totalité des sujets étudiés ait été suggérée par les membres mêmes du Comité ou son secrétariat. Il n'y a quasiment plus de commandes des ministères ou du gouvernement. Dans ces conditions, l'intérêt porté aux problèmes des usagers peut apparaître comme un créneau relativement libre qui permet au Comité de retrouver une certaine légitimité et de parler dans l'intérêt d'administrés pris concrètement, notion aujourd'hui plus crédible que l'évanescent intérêt général de naguère. De ce point de vue, la collaboration du Comité avec le Médiateur, qui est déjà étroite, pourrait sans doute être renforcée, de même qu'avec les

²⁶ Extraits des articles de précités de 1972 et 1978, ainsi que de la communication au colloque de novembre 1981 sur *Le Conseil des Impôts et le Comité central d'Enquête*, paru aux PUF, 1984, 193 p.

Parlementaires et élus locaux s'il était possible de trouver des formes de participation réelle.

Un deuxième domaine où les études à moyen terme font souvent défaut est celui de la fonction publique. On sait que la Direction générale de la Fonction publique est surchargée de travaux de gestion, et le fonctionnement très limité du Conseil supérieur de la Fonction publique laisse, ici aussi, un créneau vacant. La participation des syndicats de fonctionnaires, qui pourrait être améliorée, donne au Comité une situation originale.

En revanche, en matière d'organisation des services, il paraît peu probable que ses conclusions puissent être suivies d'effet si l'étude n'a pas été demandée par le ministre concerné, du moins lorsqu'il s'agit de ministères puissants. Toutefois, le Comité reste utile pour des administrations qui ne possèdent pas un corps d'inspection générale. De même, les problèmes communs à plusieurs administrations n'ont de chance d'être pris en compte que s'il existe une volonté manifeste au plan politique, toutefois le Comité a pu obtenir des résultats sur des sujets techniques restreints. On peut, malgré tout, espérer que certaines propositions faites soient un jour reprises par une commission ad hoc, ainsi la DATAR continue à étudier le problème des zones en voie de dépeuplement. On cite aussi volontiers les rapports de Jacques Bardon sur la Justice du début des années 1950, qui ont été utilisés pour la réforme Debré en 1959.

Pour tenter de donner plus d'efficacité au système, il avait été envisagé, il y a plusieurs années, de nommer dans chaque ministère un haut fonctionnaire chargé de suivre les travaux du Comité, mais cette disposition, qui figure toujours dans les textes, n'a jamais été mise en place et serait d'ailleurs sans conséquence réelle. Dans son introduction, le dernier rapport général déplore que la mise en œuvre de nombreuses propositions de réformes soit ralentie par l'absence d'une cellule chargée d'en suivre l'exécution. Placée auprès du Premier Ministre, celle-ci aurait pour mission, à partir des travaux réalisés par les diverses institutions d'études et de contrôle, de préparer les décisions du gouvernement et surtout d'en suivre l'application par les administrations intéressées. Les auteurs du rapport pensent évidemment au modèle de la commission chargée d'examiner les suites à donner au rapport public de la Cour des Comptes et concluent : « S'il est compréhensible que les administrations mettent peu d'empressement à réaliser des réformes qui parfois heurtent leurs conceptions et qui, dans tous les cas, modifient leurs habitudes, il est fâcheux que le gouvernement ne dispose pas de moyens mieux adaptés pour définir et imposer ses vues ». De fait, la volonté de s'intéresser au fonctionnement de l'administration a toujours fait défaut aux hommes politiques, d'où l'absence des mesures d'adaptation constante qui seraient nécessaires. Nous pensons, pour notre part, qu'ils ne s'intéresseront à ce genre de problèmes que lorsque les citoyens eux-mêmes les jugeront importants et lorsqu'il existera une véritable information en la matière, fondée sur des analyses sérieuses, ce qui n'a jamais été le cas et n'est donc pas pour demain.

(1981) En l'absence de corps d'inspection générale au niveau interministériel, le Comité central d'enquête apparaît comme un observatoire administratif. Il est aussi le reflet, à un moment donné, des idées communément admises dans l'administration sur les réformes possibles. Ses travaux et le type de sujets étudiés ont évolué dans le temps, mais peuvent s'articuler autour de quatre axes principaux qui rendent assez bien compte des rapports et conclusions du Comité.

Concernant les structures, jusqu'en 1964, le Comité n'avait jamais fait porter ses études sur l'ensemble d'un département ministériel. Il s'intéressait surtout à la suppression des doubles emplois et à la coordination de services jugés trop cloisonnés. Ses réactions étaient souvent « centralistes ». Il critiquait l'anarchie des décisions ou les cloisonnements, mais sans mesurer ce que serait le coût en lourdeur et en inadaptation aux besoins d'une plus grande centralisation, parfois baptisée coordination. Bien souvent, les analyses faisaient preuve d'un rationalisme centralisateur plutôt abstrait et d'une vue assez formelle des choses.

Un décret de 1960 avait prévu que le Comité procéderait à des enquêtes périodiques sur les attributions, les structures et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Mais ces études, qui ont été menées à la fin des années 1960, ont abouti à un échec. En effet, le principe de l'autonomie ministérielle suppose qu'il existe une volonté politique soutenue pour mettre en œuvre ce type de réformes.

Les études sur les administrations locales où la déconcentration ont été finalement plus efficaces et ont parfois été suivies de véritables réformes, comme l'étude de 1950 qui, à la suite du rapport Le Gorgeu, optait pour une conception du préfet « coordinateur, animateur et, contrôleur direct des services de l'Etat ». De même, les conclusions de 1958 sur la région furent rapidement suivies d'effet.

Les travaux sur la structure des tribunaux ou de l'administration pénitentiaire répondent à un domaine de compétence traditionnellement reconnu au Comité. Citons ici les remarquables rapports de Jacques Bardon, alors Inspecteur général de l'administration (1949 et 1968), toutefois il faudra bien du temps pour que ces conclusions soient prises en compte.

En matière de méthodes, les problèmes de codification ont souvent été abordés et ont parfois abouti à des résultats probants. Mais, pendant longtemps, le remède à tous les maux administratifs a semblé reposer dans des réglementations les plus générales et les plus uniformes possibles, de manière à éviter tous les risques d'injustice créés par des disparités de situations. Cet uniformisme simpliste a été fort heureusement dépassé.

L'analyse des coûts et rendements avait été la grande idée de Gabriel Ardant à la Libération. C'est ainsi que des études furent menées sur les haras, les écoles de l'enseignement technique, les services départementaux des pensions, mais sans pouvoir

véritablement déboucher. L'idée reviendra des Etats-Unis sous forme de RCB, avec une infrastructure informatique qui permettait d'aller plus loin, même si les résultats finaux furent plutôt décevants. La Rationalisation des choix budgétaires ayant été prise en charge ailleurs, les travaux du Comité central d'enquête sur ce point se sont trouvés marginalisés et limités à des bilans. Il en fut de même avec le passage de la mécanographie à l'informatique, dans la mesure où d'autres instances jouaient un rôle d'animation.

Les bilans sur l'Organisation et Méthodes font également partie des domaines traditionnellement traités par le Comité, qui a tenté de combler l'insuffisance des impulsions au plus haut niveau dans ce secteur. Le rapport présenté par Roger Mehl en 1970 était d'un grand intérêt car il montrait l'absence de conception globale en matière d'organisation et de gestion, et préconisait la création d'une commission centrale sur le plan interministériel. Il demandait même la mise en place d'une Mission permanente de l'adaptation administrative comme « instance stimulatrice du changement adaptatif ».

L'apport du Comité a été particulièrement riche sur les **moyens matériels**. Sur l'implantation des locaux administratifs ou l'entretien du patrimoine architectural, comme sur les parcs automobiles des administrations, le Comité a pu faire œuvre utile, dans la mesure où il ne se trouvait en concurrence avec aucun autre organisme.

Sur les questions **d'informations et de documentation**, les propositions du Comité furent rapidement suivies d'effet, si bien que la création de la Commission de coordination de la documentation administrative a permis de prendre en charge l'ensemble de ces questions. C'est ainsi que, plusieurs fois, le Comité suggéra la création d'instances spécialisées qui le déchargeraient de certaines de ses compétences antérieures.

L'absence d'un corps de réflexion générale sur les **problèmes de la fonction publique** a amené le Comité central d'enquête à occuper très utilement ce créneau. En matière de travail à temps partiel, de services sociaux, de formation, de personnels non-titulaires, de concours... les études du Comité sont des documents de référence.

Je n'insisterai pas sur les problèmes posés par la participation des syndicats de fonctionnaires au Comité, mais je soulignerai deux tendances. Lorsque des propositions de réformes sont faites, quel que soit le domaine, il est rarement tenu compte des modalités concrètes d'application sur le terrain, des problèmes d'adaptation ou de formation des personnels à de nouvelles méthodes ou de nouveaux comportements. Ce point vaut sans doute d'être noté dans un colloque Universités - Cour des Comptes où les questions de formation initiale et permanente devraient être un élément du débat.

D'autre part, les problèmes posés par les personnels ne sont pas articulés avec les besoins des usagers. Or il n'y aura de véritable réforme administrative que lorsque ces deux aspects seront intégrés.

Les relations avec le public est un type de préoccupation relativement récent dans les travaux du Comité et il est loin d'être traité dans son intégralité. Une avancée intéressante a été faite lors du rapport général de 1976-1977, en matière de coordination des travaux sur la voie publique, du contrôle de la qualité des produits et services, de l'accueil des travailleurs immigrés, du reclassement des détenus libérés, de la prévention des accidents du travail ou de retard de paiement dans le règlement amiable des dommages causés par les services publics, mais cet effort ne semble pas avoir été poursuivi.

Quoi qu'il en soit, la plupart de ces sujets ont été traités sur un plan essentiellement procédural. Il est rare que soient vraiment pris en compte les besoins du public dans tous leurs aspects et ce que certains nomment « marketing public »²⁷ est à peu près inexistant. Cette réflexion s'applique d'ailleurs à la très grande majorité des rapports et conclusions : on décrit des procédures et comment les alléger ou les rationaliser, mais il est rare que soient analysées les raisons profondes des défauts constatés ou encore les finalités poursuivies par l'administration.

En conclusion, si le contenu des analyses du Comité central d'enquête est mis en parallèle avec l'évolution des idées en France sur le management public, on peut certes constater une évolution dans la manière de traiter les problèmes, mais l'impact des idées extérieures apparaît, malgré tout, très atténué. Cela ne présente certes pas que des inconvénients, car il est bon que l'administration ne se laisse pas influencer par les modes intellectuelles du moment. Mais il serait sans doute souhaitable que cette imperméabilité soit moins grande. Les concepts d'analyse de système, d'indicateurs, de contrôle de gestion, de gestion prévisionnelle, par exemple, ont imprégné bien peu de rapports.

Au mieux, les objectifs de l'administration ont été pensés en termes d'efficacité organisationnelle, mais rarement en termes de meilleur service du public. Cette attitude a d'ailleurs été, jusqu'ici, largement partagée dans la fonction publique : les réactions de l'opinion étaient considérées comme de la seule compétence de l'Exécutif, et ce dernier était d'ailleurs souvent pensé comme un arbitre entre les données « rationnelles » de l'administration et les « humeurs » de l'opinion.

Ce bilan peut paraître pessimiste. Cependant, le Comité central d'enquête présente un intérêt institutionnel irremplaçable : il peut se saisir ou être saisi, à tout moment, dans tout domaine, de tout sujet sur lequel il apparaît nécessaire de s'interroger et, notamment, au niveau interministériel. Il pourrait donc, compte tenu des améliorations de fonctionnement qui seront traitées dans les exposés suivants, jouer un rôle très utile à l'avenir.

²⁷ Laufer (Romain) et Burlaud (Alain). *Management public. Gestion et légitimité*. Dalloz 1980. 337 p.

II. CONSULTATION OU PARTICIPATION ?

CONSULTATION ET PARTICIPATION ¹

Dans ce chapitre, nous voudrions insister moins sur la pratique de la consultation que sur le développement d'un état d'esprit qui entraîne une modification profonde de la notion même de consultation. Il s'agit là d'un phénomène en partie psychologique et même idéologique. Initialement, en effet, l'administration consultait essentiellement pour s'informer car les techniciens, les représentants des intérêts devaient concourir, par leurs informations, à une meilleure qualité des décisions prises. Bien entendu, on est parfois passé de l'information pure et simple à une certaine participation à la prise des décisions, la préparation de « bons » dossiers par les représentants de groupes d'intérêts équivalant à présenter à l'administration *the one best way*, la seule solution à envisager ... Mais sur le plan des idées, cet aspect n'a jamais été présenté comme le fondement ou le but de la consultation.

En revanche, on a souvent insisté, notamment depuis une dizaine d'années, sur les bienfaits du dialogue instauré grâce aux instances consultatives : la consultation devient alors un procédé de négociation et même une procédure de résolution des conflits. Mais nous arrivons aujourd'hui à un troisième stade de la notion de consultation, sur le plan des concepts, sinon dans la pratique. On en vient, en effet, à l'idée que si l'administration a le droit de s'informer, elle a également le devoir d'informer. Jusque-là, on avait avant tout insisté sur l'intérêt de l'administration, on pense maintenant à l'intérêt de l'administré. Il n'y a pas, à proprement parler, changement de nature de la consultation, mais il y a un déplacement d'accent. Roger Grégoire entrevoit même l'apparition d'une « administration négociée » qui se substituerait peu à peu au système de décision autoritaire ².

L'évolution de la notion de consultation est ainsi liée au développement de l'idée de participation puisque l'administration doit consulter pour s'informer mais aussi pour informer et faire participer à la décision. Le but serait non seulement d'améliorer la qualité de la décision sur le plan technique, voire psychologique, grâce aux vertus de la consultation - dialogue dont nous avons parlé plus haut, mais, sur un plan purement idéologique, de faire participer les intéressés à la responsabilité de la décision, ne serait-ce qu'en les informant des données du problème posé.

¹ Publié dans : *La consultation dans l'administration contemporaine*, Georges Langrod dr, Cujas, 1972.

² R. GRÉGOIRE, « Mutations », *Esprit*, numéro spécial, *L'Administration*, janvier 1970, p. 167.

Ceci nous amène à la question fondamentale des rapports ambigus entre responsabilité et information, que nous ne faisons que mentionner. Les consultants, en effet, ne sont pas sans arrière-pensée car être informé c'est déjà, en partie, être impliqué. A moins qu'ils n'en aient catégoriquement refusé le principe, les intéressés qui participent à la préparation d'une décision pourront difficilement refuser de l'appliquer, même s'ils ont apporté des réserves. C'est d'ailleurs ce qui explique la réaction de syndicats qui se refusent à « jouer le jeu » : cette attitude s'est manifestée notamment dans les commissions du Plan et on l'a retrouvée nettement exprimée, en 1969, à propos du projet de loi référendaire sur la réforme régionale et le Sénat. Certains syndicats ont déclaré qu'ils se refuseraient à participer à des institutions dont ils estimaient le fondement antidémocratique, en particulier par l'amalgame dans une même assemblée, de membres élus et de représentants des catégories socioprofessionnelles.

La consultation est donc liée à l'évolution générale des idées sur la participation. On peut distinguer différents niveaux de participation, au sens large. Son stade ultime est la contestation, car il ne peut y avoir de participation véritable si l'on exclut la remise en cause du système lui-même. Il n'est d'ailleurs pas douteux que le mouvement de contestation qui s'est développé dans tous les domaines en 1968 était, en grande partie, dû aux insuffisances de la consultation et à la quasi inexistence de la participation.

Au sens strict, on envisage généralement la participation à la prise des décisions, participation soit à la définition des objectifs poursuivis, soit à la mise en œuvre des décisions prises, le terme de cogestion recouvrant cet ensemble. La participation à la préparation des décisions représente déjà un degré très inférieur de responsabilité. Puis viennent les différentes formes de consultation et enfin l'information. Ces différentes notions, participation - consultation - information, qui se présentent dans la pratique sans solution de continuité, ont été au centre des débats en 1968. Nous tenterons de faire ici le bilan de leur répercussion dans l'administration française. Si toutes ces idées étaient fort anciennes et n'ont pas germé spontanément, elles ont bénéficié d'un éclairage nouveau.

Le fait que l'idée de participation appartienne à l'idéologie gaulliste n'est pas le moindre des paradoxes. C'est, en effet, l'ordonnance du 17 août 1967 qui rend obligatoire la participation des travailleurs à la marche de leur entreprise, participation non seulement financière mais concernant également l'information. Comme le montre très clairement Philippe Derouin ³, il s'agirait de modifier les relations entre les collaborateurs de l'entreprise, de modifier la nature des rapports entre individus et entre groupes. L'opération n'est pas particulièrement aisée si l'on sait que « les relations de travail restent en dernière analyse des relations conflictuelles alors que la participation, telle qu'elle est actuellement conçue, vise une intégration au moins partielle des salariés à l'entreprise ». La mise en œuvre d'une

³ Ph. DEROUIN, « Les méthodes de la participation », *Analyse et Prévision*, janvier 1969, p. 19-26.

participation effective pose des problèmes comparables dans les entreprises et dans les administrations tels que l'information du personnel, la communication, le rôle des organes élus et des syndicats, la position de l'encadrement. L'auteur de l'article précité conclut : « Devant affecter tous les éléments de l'environnement du travailleur, la participation doit être fondée sur un réexamen de l'ensemble des structures de l'entreprise ». Dans l'administration, il faudrait distinguer au moins trois formes de participation qui ont des implications bien différentes : la participation des fonctionnaires à l'organisation du travail, au fonctionnement des services et à la prise des décisions. Nous nous bornerons ici à faire un bilan de l'évolution des idées sur la participation des fonctionnaires à la marche de l'administration en général, et des administrés à la vie administrative locale.

1. La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration

A. L'idée de participation dans l'administration depuis 1945

L'idée de participation était très répandue au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, dans les domaines aussi bien politique qu'économique et social, et même dans l'administration. C'est ainsi, notamment, que virent le jour les comités techniques paritaires et les commissions administratives paritaires. On sait ce qu'il advint des comités techniques puisque, le plus souvent, ils ne furent pas réunis ou, lorsqu'ils le furent, les fonctionnaires eurent le sentiment de ne pouvoir y jouer aucun rôle actif. Seuls les représentants de l'administration possédaient les dossiers, décidaient de l'ordre du jour et dirigeaient les débats. Pendant plus de vingt ans, on se borna à constater l'échec des comités techniques paritaires et une participation des fonctionnaires à la solution de problèmes autres que statutaires n'intéressait réellement personne. Il est vrai que le principe même de cette participation et son exercice posent des problèmes délicats. Quoi qu'il en soit, les syndicats ont rarement fait de ce sujet une revendication primordiale ; quant aux fonctionnaires qui ont coutume de confier leurs réflexions aux revues spécialisées dans les problèmes administratifs, ils ne semblent pas non plus s'y être particulièrement intéressés.

Si l'on dépouille la collection de la *Revue administrative*, ou les travaux du Comité central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services publics, on constate que cette question n'a jamais été abordée directement. De même, dans l'excellente récapitulation d'Albert Lanza sur les projets de réforme administrative, ce thème n'apparaît pas. Il est d'ailleurs symptomatique que l'Institut Technique des Administrations Publiques n'ait jamais abordé cette question avant 1968. Tout au plus, faut-il souligner que ses études sur les problèmes psychologiques et le personnel en étaient une première approche et que, sous le thème de la personnalisation des tâches, ont été abordés, dans un esprit sans doute

différent, certains aspects de la participation des fonctionnaires à la marche de leur service. En revanche, les problèmes de l'information et de la formation du personnel ont toujours été au cœur des préoccupations de l'ITAP et, si le terme de participation n'apparaît pas dans son « idéologie de base », il faut reconnaître qu'elle n'en constitue pas moins un des fondements du mouvement. Il faut également rappeler que l'information du public a occupé une place de choix dans ses initiatives et que l'idée originale de « semaines de l'administré » constituait un effort méritoire pour informer et, d'une certaine manière, faire participer les citoyens à l'organisation administrative de leur pays.

Pendant longtemps, le thème le plus proche des notions qui nous préoccupent a été celui de la responsabilité et de l'initiative dont devaient faire preuve les fonctionnaires. Ainsi, une circulaire du secrétaire d'État à la Fonction publique datée du 11 décembre 1957 et intitulée « Méthodes générales de travail » préconisait des mesures propres à stimuler le goût de l'initiative ainsi que le sens de la responsabilité. La même idée se retrouve dans le *Tableau général de l'Administration* élaboré par la mission Racine en 1965⁴. Elle fut reprise, en 1967, lors du colloque du vingtième anniversaire de l'École nationale d'Administration⁵. Ce rapport notait d'ailleurs que peu de fonctionnaires accepteraient les conséquences d'une restauration de la notion de responsabilité, car elle entraînerait des risques plus grands pour leur avancement et le déroulement de leur carrière. Il faut toutefois bien souligner que cette notion de responsabilité était conçue comme un devoir du fonctionnaire plus que comme un droit, alors que le thème de la participation se rattache plutôt à ce dernier.

L'idée d'une participation concrète des fonctionnaires à l'organisation et au fonctionnement de l'administration n'était cependant pas tout à fait morte. Dans ses conclusions concernant l'administration, le Rapport Armand-Rueff recommandait, en effet, aux pouvoirs publics : d'intéresser de façon systématique le personnel des administrations publiques à la réorganisation des services ou à la révision de leurs méthodes, notamment en diffusant des publications, ou en organisant des cycles d'information susceptibles de faire comprendre aux agents la nécessité de ces transformations ; de recueillir les suggestions du personnel dans le domaine des réformes de structures ou de méthodes ; d'examiner, avec les organisations syndicales, les moyens qui permettraient d'inciter les comités techniques paritaires à se consacrer plus activement à l'étude des réformes de toute nature visant leurs attributions statutaires⁶.

On pouvait également se demander si, dans le développement du mouvement Organisation et Méthodes, le thème de la participation des fonctionnaires à l'organisation de leurs services a joué un rôle important. Il semble bien que non. Si l'on relit dans cette optique

⁴ Non publié. 58 pages, ronéoté.

⁵ Rapport « Structures administratives d'aujourd'hui et de demain », 1967.

⁶ Publié, notamment, dans la *Revue administrative*, septembre-octobre 1960, p.485.

l'ouvrage classique de H.-L. Baratin, on n'y trouve aucune allusion, tout au plus note-t-il que la déconcentration de la responsabilité est une des idées directrices de toute réorganisation. M. Baratin devait d'ailleurs déclarer, à la journée de l'ITAP dont nous parlerons plus loin, que la participation n'avait pas jusqu'alors figuré parmi les préoccupations des organisateurs. Il faut cependant reconnaître que les notions de consultation et d'information des intéressés jouent un rôle important dans les travaux d'organisation.

En revanche, la notion de participation n'est pas absente d'un mouvement contemporain en faveur d'un renouvellement de l'administration tel que la Rationalisation des choix : Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) au ministère des Finances, PPPB (Préparation, Planification, Programmation, Budgétisation) au ministère des Armées ... inspirés du PPBS (Planning, Programming, Budgetary System) américain. Ce mouvement nous intéresse ici dans la mesure où il remet en cause les niveaux de prise des décisions et implique la responsabilité des chefs de service déconcentrés. La mise en place de ce nouveau système de réflexion et d'action supposera une participation beaucoup plus étroite à la prise de certaines décisions de la part de fonctionnaires qui, jusque-là, n'avaient qu'un rôle de gestion et d'exécution. Par ailleurs, il est intéressant de voir l'importance qui est attachée à l'idée de participation dans la phase préparatoire de mise en place du système, mais il s'agit d'une « participation » très dirigée. L'efficacité consiste, en effet, à faire accepter les réformes par les responsables traditionnels et il faut pour cela les convaincre, c'est-à-dire les informer et les former, puis les faire participer à l'élaboration des réformes. Il s'agit, en définitive, de modifier leurs cadres de pensée, de changer leur état d'esprit et de faire en sorte qu'ils soient directement concernés par l'application des méthodes nouvelles. On pense, en effet, qu'il serait illusoire de vouloir modifier les structures existantes, et qu'il est préférable d'introduire un élément d'évolution dans l'administration qui pourra, ultérieurement et par contrecoup, entraîner des réformes de structure. Cette expérience est révélatrice de certaines tendances actuelles de la haute administration française : on y reconnaît l'influence de divers courants d'idées, notamment sur la direction par objectifs et la participation que nous retrouverons plus loin chez Octave Gélienier.

B. La crise de 1968.

La « révolution » de mai fit resurgir le thème de la participation avec tant de vigueur que l'administration elle-même en fut atteinte. Ce furent surtout les fonctionnaires les plus jeunes qui envisagèrent la question avec sérieux, les moins jeunes ayant connu trop d'expériences décevantes pour imaginer que des solutions nouvelles et efficaces puissent être mises en application.

A l'occasion des grèves qui affectèrent, à des degrés divers, les administrations

françaises, surtout parisiennes, des comités intersyndicaux se constituèrent, des assemblées générales de personnel et des commissions de travail se réunirent dans certains ministères. Ainsi, dans l'administration centrale des Finances, quatre commissions consacraient respectivement leurs travaux aux revendications statutaires et indiciaires traditionnelles, aux problèmes concernant les jeunes fonctionnaires, aux structures administratives et aux rapports entre le fonctionnaire et l'administration. Ce qui fut dit en matière de participation est intéressant, même compte tenu de l'ambiance particulière de l'époque et de l'effet de mimétisme provoqué par le monde étudiant. Le personnel subalterne exprima parfois sans ambiguïté la manière nouvelle dont il concevait son rôle dans l'organisation administrative. « Il y a des choses qu'on peut comprendre or, on ne sait souvent pas à quoi et à qui sert le travail que l'on fait ; la participation à la définition des tâches est insuffisante. Le système administratif devrait permettre à tout le monde de progresser dans son travail, de savoir à quoi il sert, de donner son avis dans le secteur de sa compétence, de participer à l'organisation et à l'orientation de sa direction. Bref, chacun souhaite que les relations de travail deviennent des relations entre partenaires responsables, à l'intérieur d'une équipe, et non plus uniquement des relations de type hiérarchique et parfois impersonnelles. Il faut donner à chacun la possibilité de connaître les tenants et les aboutissants de son travail » ⁷. Il fallait bien une période révolutionnaire pour que des dactylographes osent revendiquer le droit à comprendre le but de leur travail et les activités de leur service ... Le décalage est patent entre ce genre de réflexions et le contenu de la charte revendicative intersyndicale qui fut élaborée, toujours au ministère des Finances. Il est d'ailleurs vraisemblable que les syndicalistes chevronnés ont considéré les commissions de travail concernant les structures ou les rapports du fonctionnaire avec l'administration, voire les jeunes, comme de simples soupapes de sécurité. La Charte revendicative était, elle, beaucoup plus terre à terre et s'intéressait principalement à la grille indiciaire et aux horaires de travail. Il faut d'ailleurs souligner la tonalité particulière que prit la notion de participation en 1968 : on pensait alors, plus ou moins confusément, à une participation directe de la masse, ici des fonctionnaires, sans trop se soucier des représentants syndicaux, voire en les rejetant dans la catégorie des mandarins remis en cause.

Des revendications analogues furent présentées lors des mouvements organisés au ministère de l'Équipement, au Commissariat général au Plan ou au ministère de l'Agriculture. De même, dans les projets de réorganisation de la Cour des Comptes, il était proposé de remplacer la conférence des présidents par un comité de gestion paritaire. Il demeure que ces réclamations n'ont touché qu'une partie relativement restreinte de l'administration. Bien plus, elles se sont souvent développées dans des services d'études dont une partie des collaborateurs ne sont pas fonctionnaires. Soutenues par l'ensemble des mouvements de

⁷ Extraits d'un tract distribué à la direction de la Prévision.

grève, les négociations menées entre les syndicats de la Fonction publique et le Gouvernement aboutirent aux conclusions du protocole Oudinot dont nous verrons plus loin les répercussions.

Une équipe de hauts fonctionnaires appartenant pour la plupart à des administrations économiques ont, au lendemain des événements de 1968, publié leurs réflexions dans un numéro spécial de la revue *2000* intitulé : « Partage des pouvoirs. Partage des décisions. Essai sur la participation. Autonomie et Solidarités ». Ces pages sont le reflet des idées couramment admises dans le milieu des « jeunes technocrates-intellectuels de gauche » qui se multiplient dans les clubs et groupes d'études sur l'administration et le Gouvernement de la France ⁸. Les développements sur la décentralisation, la régionalisation et les pouvoirs locaux occupent une place de choix, dont nous retiendrons ce qui se rattache au thème central de la participation. Le principe qui préside à ces réflexions est d'essence démocratique. Tout membre d'un corps social doit disposer des moyens intellectuels, culturels, institutionnels, financiers qui leur permettent de participer à la définition des objectifs que se donne le groupe et à la mise en œuvre des moyens nécessaires pour les atteindre. Cependant, dans la présentation de cet opuscule, l'idée de participation ne découle pas directement du principe démocratique mais se fonde sur l'efficacité telle qu'elle est conçue par les spécialistes du management. « Le management moderne n'est, en effet, que la mise en place d'un système élaboré du pouvoir partagé, solution reconnue plus efficace que celle qui concentre la totalité des pouvoirs au sommet de la hiérarchie ». De plus, l'informatique est présentée comme un facteur actif dans le développement de la participation, car l'ordinateur est l'occasion d'une mise en question qui introduit les ferments de la révolution culturelle dans l'entreprise la plus centralisée et conduit à un nouveau partage des responsabilités. « Chacun y trouve son compte - la participation et le management ». Ainsi, au pays de Descartes, le centralisme n'est-il plus considéré comme rationnel. La décentralisation permet d'obtenir une meilleure adhésion des intéressés et cette dernière aboutit à une collecte plus efficace des informations. « La participation est une des leçons du management, elle n'en est pas la contestation ». La mise en place de formules de décentralisation et de participation risque d'achopper sur deux difficultés majeures : d'une part, la tentation sera grande de légiférer dans les moindres détails, au niveau le plus élevé, sur les modalités de la décentralisation, ce qui contredit le but de l'opération ; d'autre part, quelle sera la réaction des Français qui n'ont jamais été habitués à dialoguer et à participer ? Enfin, les collaborateurs de la revue *2000* s'interrogent sur ce que seront les réactions du corps administratif. En effet, le premier sacrifice demandé aux fonctionnaires sera d'abandonner une partie de leurs compétences et la décentralisation risque, par ailleurs,

⁸ Ces mêmes thèmes se retrouvaient dans un ouvrage collectif préparé antérieurement : *Pour nationaliser l'État*, Paris, Éd. du Seuil, 1968, 240 p.

d'entraîner une modification de leur traditionnelle indépendance ; de plus, elle suppose la décentralisation effective des décisions financières par le ministère des Finances. Les freins qui s'opposent à tout changement doivent donc être mesurés à leur juste valeur. C'est, également, la conclusion de R. Mayer dans son ouvrage *Féodalité ou Démocratie ?*

On ne saurait trop souligner le style de ces réflexions qui commence à se répandre assez largement parmi les hauts fonctionnaires, notamment, depuis peu, parmi les polytechniciens, et qui ont, en partie, pour origine une imprégnation des conceptions de Michel Crozier et d'Octave Gélihier. C'est, en effet, pour des raisons d'efficacité, dans le but d'accroître la compétitivité des entreprises, que le directeur-adjoint de la CEGOS propose une Direction participative par objectifs⁹. « Une participation efficace n'est pas un but en soi mais un moyen en vue de capter les énergies créatrices des hommes et de réduire les résistances au changement. Elle doit procéder de la volonté délibérée d'une direction vigoureuse qui y voit un moyen d'accroître l'efficacité et la vigueur de son action ». Il est vrai que l'auteur s'adresse essentiellement à des chefs d'entreprise et si, ses interlocuteurs avaient été les cadres « participants », sa présentation aurait peut-être été différente ... Il souligne d'ailleurs plus loin : « Le management moderne est fondé sur la confiance en l'homme, en son jugement, en son adaptabilité, en ses possibilités de perfectionnement, qui justifient sa motivation ambitieuse ».

C. La participation depuis les événements de 1968

Après l'effervescence du printemps, la participation semblait oubliée, d'autant que les services de personnel ne tenaient pas à ce que les idées agitées alors soient reprises, même à tête reposée, par les représentants des fonctionnaires. Cependant, l'Institut Technique des Administrations publiques décidait d'organiser, en décembre 1968, un colloque d'une journée sur le thème de « La participation dans les administrations publiques : comment la concevoir et en appliquer les principes ? ». Cette journée fut accueillie avec intérêt parmi les fonctionnaires puisqu'elle réunit près d'une centaine de participants. Parmi les différents problèmes qui furent soumis à leurs réflexions, ceux qui retinrent plus particulièrement l'attention furent, par ordre de priorité, l'information interne dans les administrations, la participation à l'amélioration des méthodes de travail et à la préparation des décisions. Le thème proposé sur les structures légales, Conseil supérieur de la Fonction publique, comités techniques paritaires, et ce qui pourrait être fait dans ce domaine, ne fut pas abordé par les participants. Sans doute étaient-ils, pour la plupart, désabusés sur ce qui pourrait être amélioré en la matière, mais il est tout à fait révélateur et relativement nouveau que des fonctionnaires négligent à ce point les aspects formels et juridiques d'un problème,

⁹ O. GÉLINIER, « Direction participative par objectifs », *Hommes et Techniques*, numéro spécial 281, 1968, 60 p.

pour s'intéresser à des aspects fonctionnels et finalement psychologiques.

En définitive, les discussions en commissions portèrent essentiellement sur l'information et la préparation des décisions. Les problèmes liés à l'information furent au centre des débats, puisque toute participation suppose comme base préalable une information des participants. Il n'est possible de se prononcer, dans un organe consultatif comme dans un organe délibérant, que si l'on dispose d'une information suffisante. Les difficultés rencontrées dans ce domaine sont innombrables et peuvent donner lieu à des discussions sans fin : difficultés liées aux techniques de circulation des informations et, plus encore, difficultés psychologiques découlant du système hiérarchique et du fait que les supérieurs, comme les subordonnés, se refusent, consciemment ou non, à partager les informations dont ils disposent. L'information est bien au cœur du débat, et on peut se demander si le fait de privilégier ce thème ne constitue pas, en définitive, une solution de facilité, non pas que le problème soit simple, mais parce qu'il néglige l'essentiel de la participation. Cette attitude dénote, il est vrai, le souci d'envisager de manière très concrète les mesures les moins difficiles à mettre en œuvre immédiatement et sans bouleversement général.

Les réunions tenues les 28 et 29 mai et 1er et 2 juin 1968 au ministère de la Fonction publique avaient essentiellement porté sur les rémunérations. Il fut cependant prévu que quatre commissions associeraient les syndicats à l'étude des questions qui n'avaient pu être abordées, répartition de la semaine de travail, problèmes à caractère social, situation des catégories C et D et exercice des droits syndicaux.

Sur le problème des droits syndicaux, le texte des conclusions du protocole Oudinot de juin 1968 faisait état d'un certain nombre d'engagements du Gouvernement. On prévoyait notamment que le Conseil supérieur de la Fonction publique pourrait formuler des propositions et que la voix prépondérante du président serait supprimée dans les commissions administratives paritaires. Mais les syndicats réclamaient surtout des améliorations dans le fonctionnement des comités techniques paritaires, ainsi la suppression de la voie prépondérante du président, la mise en place obligatoire des comités, qui n'existaient souvent pas ou étaient en sommeil, surtout depuis 1959, enfin l'élargissement de leurs attributions et le droit d'initiative aux représentants du personnel. Les travaux de la Commission des Droits syndicaux étaient toujours en cours en 1970 et il n'est donc pas possible de savoir quel en sera l'aboutissement. Il est vraisemblable que le Gouvernement ne tient pas à ce que ces comités connaissent de problèmes d'organisation trop importants. Quant aux syndicats, ils ne manifestent peut-être pas pour ces questions de principe une combativité comparable à celle qu'ils déploient quand sont en jeu les rémunérations, surtout si elles concernent les petits fonctionnaires. Il faut toutefois noter que, même en l'absence de textes nouveaux, de nombreux comités techniques paritaires ont vu le jour depuis 1968.

La Commission consacrée aux catégories C et D a tenu de très nombreuses séances avant d'aboutir à l'accord signé le 11 octobre 1969¹⁰. La direction de la Fonction publique considère que cette procédure a obtenu un plein succès. Jusque-là, en effet, la direction recevait fréquemment les syndicats, mais le plus souvent individuellement. Or, au sein des commissions créées en 1968, les syndicats ont pu travailler ensemble et collaborer efficacement avec l'administration. Si la CGT a refusé au dernier moment de s'engager pour quatre ans, elle n'en a pas moins participé activement aux négociations. Il y aurait donc là, pour les représentants officiels, un excellent exemple de la politique de concertation préconisée par le Gouvernement. Il est vrai qu'on n'avait certainement jamais vu une telle collaboration dans la fonction publique depuis les débuts de la IV^e République.

En définitive, les événements de mai 1968 ont certainement entraîné pour les syndicats un regain d'influence à la fois auprès de la base et de l'administration. Jadis, on les « recevait », aujourd'hui, on tend plutôt à collaborer avec eux. Le fait, notamment pour la direction de la Fonction publique, de pouvoir discuter avec l'ensemble des syndicats associés représente un changement considérable. L'attitude des organisations syndicales est également modifiée dans la mesure où les négociations ne permettent plus des prises de position systématiquement contestataires. D'ailleurs, d'après nos informations, les discussions se font sur des problèmes techniques et les syndicats évoquent rarement les « grands principes » de 1968. Il semble donc qu'il y ait quelques changements dans les rapports entre l'administration et les syndicats, ces derniers sortant les grands vainqueurs d'un mouvement qu'ils n'avaient pas lancé mais qu'ils ont su récupérer à leur profit. Car cette idée de participation ne s'entend pour eux que par la médiation des organisations syndicales représentatives. L'administration s'accommode d'ailleurs assez bien de ces syndicats qui ne sont point trop contestataires. Deux collaborateurs de la revue *Esprit* vont même jusqu'à écrire que les syndicats de la Fonction publique « font plus figure de services auxiliaires des directions du personnel que d'organismes revendicatifs » et qu'ils sont « instruments d'un ordre bureaucratique plutôt que moteurs d'une transformation sociale »¹¹.

S'il ne reste aujourd'hui pas grand-chose de concret des idées de mai 1968¹², le climat psychologique n'est cependant plus tout à fait le même et, au détour d'un discours ou d'un article, on retrouve une notation qui vraisemblablement n'aurait pas été faite deux ans auparavant. Le plus souvent, il s'agit sans doute de satisfaire à la mode du moment, ou à ce qu'il en reste. Mais le fait même que certaines choses soient dites est significatif et prouve que tout n'est pas tout à fait comme avant. C'est ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de la

¹⁰ Henri PIGEAT, « Sur la réforme des catégories C et D des fonctionnaires », *La Revue Administrative*, septembre-octobre 1969, p. 601-603.

¹¹ C. DAUTRIVE, « Grève sur place au ministère de l'Équipement », *Esprit*, janvier 1970, p. 41;

G. MOREUX, « Un syndicalisme ambigu », *Esprit*, op. cit., p. 44.

¹² Certains vont même jusqu'à parler de répression feutrée : C. DAUTRIVE, « Grève sur place au ministère de l'Équipement », op. cit.

Fonction publique, après avoir demandé aux préfets des enquêtes par sondages sur le thème *L'Administration et vous*, recherchait des mesures concrètes de simplification des procédures administratives¹³. Pour cela, il comptait même utiliser les suggestions des fonctionnaires de base et concluait : « Après tout, la participation, dans la Fonction publique, ce doit être, au premier chef, la participation des fonctionnaires à l'amélioration du fonctionnement du service public ». Mais plus le temps passe et plus l'idée de participation perd de sa vigueur : ainsi, en 1970, le Gouvernement faisait essentiellement porter ses efforts sur la simplification des procédures et les relations avec les administrés.

2. La participation des administrés à la vie administrative locale

C'est certainement sur le plan local que le développement de la consultation et de la participation est le plus vivement réclamé, au profit des administrés. Nous tenterons ici de dégager les principaux axes des réflexions sur ce sujet.

Depuis quelques années, des cercles de pensée de plus en plus larges estiment que les structures politiques ne doivent plus être envisagées de manière descendante, du sommet vers la base, l'organisation des collectivités locales n'étant, en définitive, qu'une déduction de l'organisation centrale. Ils s'efforcent, au contraire, de déterminer quelles devraient être les structures des échelons les plus proches des administrés, compte tenu de l'évolution des idées sur la démocratie et des aspirations des citoyens les plus conscients de leurs responsabilités, et compte tenu également des problèmes nouveaux qui se posent de manière pratique, au niveau du quartier ou de l'agglomération. C'est à la fois la nature concrète des questions posées et l'aptitude des individus intéressés à les résoudre qui doivent déterminer le niveau auquel les décisions seront préparées, prises et exécutées. Ce n'est que lorsqu'on aura circonscrit l'unité démocratique de base que l'on pourra, par un mouvement inductif et ascendant, déterminer les échelons intermédiaires indispensables jusqu'au niveau central, en conciliant constamment les données techniques, économiques, géographiques, etc., avec les données politiques, c'est-à-dire l'aptitude des citoyens à participer, sous des formes diverses et selon la complexité croissante des problèmes à résoudre. Nous n'insisterons pas sur les raisons psychologiques qui font que les individus participent d'autant mieux qu'ils se sentent directement concernés¹⁴. Ce type de considérations est notamment exposé dans l'ouvrage du Club Jean Moulin intitulé *Les Citoyens au pouvoir*¹⁵. Il ne s'agit là que d'un mouvement d'idées, qui prend peu à peu de

¹³ Ph. MALAUD, « Réformes dans l'Administration française d'aujourd'hui », *Bulletin de l'Institut international d'Administration publique*, janvier-mars 1969, p. 7-20.

¹⁴ Voir le chapitre: « La participation des citoyens, support civique de l'équipement »,

in Paul BERNARD, *Le grand tournant des communes de France*, Paris, A. Colin, 1969, p. 199-224.

¹⁵ Club Jean Moulin, *Les Citoyens au pouvoir. 12 régions et 2 000 communes*. Paris, Ed. du Seuil, 1968.

l'extension, et que certaines expériences tentent de concrétiser.

A. Les tentatives de participation à l'échelon local

Les structures et la pratique traditionnelles ne font qu'une place très limitée à la participation des citoyens sur le plan communal, en dehors d'une élection tous les six ans. On connaît, par ailleurs, la manière très autocratique dont beaucoup de maires, surtout dans les petites agglomérations, gèrent les affaires communales, sans même que les conseillers municipaux y participent réellement. Depuis quelques années, un effort d'information est fait auprès des administrés et les bulletins municipaux, notamment, se sont beaucoup développés grâce à la publicité commerciale ... Certaines municipalités organisent parfois des réunions d'information par quartiers, mais il arrive que les élus ne persistent pas longtemps dans leurs bonnes intentions. Des « colloques municipaux » se sont tenus dans certaines villes ¹⁶. Le référendum sur des questions importantes serait une manière de consulter les citoyens entre les élections municipales, mais la jurisprudence en a jusqu'à maintenant rejeté le principe. Quelques municipalités ont organisé des commissions extra municipales qui permettent d'associer des citoyens intéressés aux élus pour étudier certains problèmes et faire des suggestions. Il existe également des commissions mixtes qui participent à l'élaboration des plans d'aménagement rural. Un article du *Monde* ¹⁷ citait l'exemple de deux communes où les municipalités tentaient de faire participer les administrés à des commissions, avec l'organisation d'états généraux pour la présentation du budget. Cependant, on pouvait remarquer le manque de réactions populaires. Des comités et des unions de quartiers existent à Grenoble, mais l'information et la participation à la vie locale y rencontrent bien des difficultés ¹⁸. On peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agit pas surtout d'une participation de quelques élites tendant à devenir de nouveaux notables : en 1968, 6,6 % de la population adhéraient aux unions de quartiers ¹⁹. Il faut également citer l'« opération 2000 » qui, à Marseille, conteste la gestion de la municipalité ²⁰.

En définitive, c'est au niveau infra communal que les expériences les plus intéressantes ont été tentées. En 1965, une convention signée entre la SCLC et les habitants de grands ensembles prévoyait la participation des résidents à la gestion de leur cité, par l'intermédiaire de conseils élus ²¹. L'expérience de *Caen-Demain* est, à plus d'un

¹⁶ *Le Monde*, 22 et 29 juin 1967.

¹⁷ E. DE BRISSAC, « Des maires associent leurs administrés à la gestion municipale », *Le Monde*, 24 nov. 1965.

¹⁸ C. GLAYMAN, *50 millions de Grenoblois*, Paris, R. Laffont, 1967, p. 171-180.

¹⁹ *L'Information, l'éducation et la participation des citoyens dans le processus de développement urbain* (sous la direction de P. BOLLE), ministère de l'Équipement et du Logement, décembre 1968.

²⁰ Sur toutes ces expériences, voir P. BERNARD, *Le grand tournant des communes de France*, op. cit.;

J.-P. CLERC, « Les unions de quartiers en quête du droit de cité », *Le Monde*, 21-22, 23, 24 décembre 1969.

²¹ G. MATHIEU, « Les habitants de 10 villes nouvelles vont participer à la gestion de leur cité », *Le Monde*, 26 juin 1965.

égard, exemplaire. Ce mouvement se propose, en effet, de redonner à l'homme du XXe siècle le sens de l'action civique. Il faut, pour cela, trouver une pédagogie adéquate. « Partir de situations ou d'événements locaux, sensibles à tous, mis en relief par l'actualité, pour analyser les problèmes de portée générale et dégager des solutions adaptées aux conditions locales ... trouver à cet effet des modes d'expression clairs et vivants seuls capables de susciter l'intérêt du grand public, sans toutefois défigurer le fond des choses ». L'objet de l'Association créée en 1965 était d'offrir à la population de l'agglomération caennaise des possibilités d'être informée, d'exprimer son opinion et de coopérer à l'évolution de la cité. « Au lieu de garder jalousement le secret des décisions importantes, il faut associer la population à la conception et à la réalisation de la cité nouvelle; il faut accepter un dialogue loyal et public avec tous ceux qui portent intérêt à l'avenir de leur ville; il faut, par une information claire et vivante, permettre à chaque citoyen de savoir ce qui se prépare au lieu de le mettre perpétuellement devant le fait accompli »²². Pour *Caen-Demain*, le dialogue doit s'ouvrir là où il est le plus naturel, c'est-à-dire au niveau du quartier, et remonter ensuite au plan de la commune et surtout de l'agglomération. L'accent est mis constamment sur l'information, mais les animateurs de *Caen-Demain* ont souvent été déçus par l'apathie et le peu d'intérêt qu'ils rencontraient. Comme dans la plupart des expériences dont nous avons parlé, seul le dynamisme d'un homme, ou d'une équipe, permet d'obtenir des résultats, mais la participation du plus grand nombre reste décevante car la plupart d'entre eux veulent bien être informés mais se refusent à tout activisme.

B. La position des élus locaux au sein de l'Association des Maires de France

A la suite des événements de 1968, l'Association des Maires de France prit la participation comme thème de son congrès annuel²³ et chacune des commissions spécialisées tenta de faire le point dans son domaine. Les rapporteurs envisagèrent généralement la participation sous deux angles, la participation des communes aux décisions les concernant et la participation des citoyens à la gestion communale. Ce deuxième thème fut plus rapidement traité. Certains rapporteurs semblèrent comprendre le terme de participation dans un sens très particulier, la participation financière des communes, et l'un d'eux formula une crainte. « Est-ce un nouveau transfert des charges de l'État vers nos collectivités locales ? ». Mais la plupart revendiquèrent une plus grande participation effective des communes, et plus précisément de leurs maires, aux décisions du pouvoir central.

Qu'est-ce que la participation pour les magistrats communaux ? : « Cela implique que

²² *Caen-Demain*, n° 11, avril 1966.

²³ *Départements. et Communes*, février 1969.

les collectivités locales ne doivent pas être tenues à l'écart des projets, dans la mesure où ils les concernent et où elles assument les charges et les responsabilités qui en découlent. Cela implique donc que le Gouvernement, à l'échelon national et local, engage un dialogue permanent avec les élus municipaux, et qu'ils soient entendus »²⁴. Ainsi les maires devraient être associés aux décisions financières concernant leurs communes. Mais le bilan de la participation effective fut généralement négatif, aussi bien dans le domaine financier que, par exemple, lors de la création des communautés urbaines. Cependant, l'Association des Maires de France avait été consultée sur le projet de réforme des institutions communales en décembre 1967.

G. Dardel, dans son rapport sur les Affaires générales, aborda le problème de la participation de la population à la vie municipale, en insistant au passage sur son aspect défensif. « Pour éviter que des groupes sociaux de tendances revendicatives, traduisant les difficultés rencontrées par les nouveaux habitants des cités en voie d'expansion rapide, ne donnent naissance à une sorte d'administration parallèle, il semble nécessaire, sinon indispensable, de donner une forme institutionnelle à cette participation des citoyens »²⁵. Il préconisait donc l'usage du référendum, la participation des groupes organisés et la création de comités de quartiers, associations de résidents, etc. Dans le rapport sur l'Aménagement du territoire, E. Adelbrecht souligna que les citoyens ont droit à l'information et doivent être consultés chaque fois que cela est nécessaire. « La constitution d'un pouvoir local réel doit s'accompagner de la volonté d'intéresser et d'associer les habitants d'une commune à la gestion municipale ». D'aucuns noteront peut-être l'aspect limitatif de ces propositions. Quoiqu'il en soit, il faut insister sur l'intérêt du thème central de ce congrès. Le fait qu'ait été abordé le problème de la participation des citoyens à la gestion des affaires communales montre l'impact des idées de mai 1968, et même si les discours et les déclarations de bonnes intentions ont peu abouti dans les faits, ils n'en dénotent pas moins une évolution de l'état d'esprit général.

C. Rappel du problème à l'échelon régional

La participation au niveau régional, par l'intermédiaire des élites locales, demeure des plus limitées. P. Grémion et J.-P. Worms ont montré le relatif échec des CODER. En effet, l'action régionale reste du ressort de l'appareil administratif. Pour eux, le dialogue entre l'administration et ses partenaires devrait non seulement jouer un rôle d'entraînement pour l'environnement mais être également une stimulation pour l'administration. Or le système régional établi en 1964 repose sur une série d'ambiguïtés, notamment quant au sens donné

²⁴ *Départements et Communes*, février 1969, p. 9.

²⁵ *Ibid.*, p. 21.

à la participation, qui pourrait se résumer ainsi : il faut que l'administration garde le contrôle exclusif de la structure de participation et, pour que les intérêts particuliers ne cherchent pas à investir la structure de consultation, il faut que celle-ci ne dispose d'aucun pouvoir ²⁶.

Les divers courants d'idées que nous avons analysés tout au long de ce chapitre ont particulièrement insisté sur la régionalisation, et un grand nombre des publications qui se sont multipliées pendant la campagne du référendum d'avril 1969 ont repris ces mêmes thèmes. Le problème de la décentralisation et de la régionalisation se pose d'ailleurs de manière identique dans tous les pays européens ²⁷. En effet, comme le montre P. Viot, si la décentralisation répond aux besoins de la démocratie, elle aboutit à une plus grande efficacité, car la participation des administrés aide l'administration à prendre des décisions d'une meilleure qualité. Par ailleurs, une décentralisation dans la préparation des décisions permet d'alléger les procédures et d'obtenir des estimations plus proches de la réalité. Enfin, les techniques modernes de gestion et d'information tendent à renforcer la décentralisation, car il est plus efficace de rendre les hommes plus responsables. Nous retrouvons ainsi l'argumentation technique en faveur d'une plus grande participation. Après l'échec du référendum de 1969, le problème de la régionalisation demeure posé. Nous noterons simplement à ce propos la tentative de consultation faite par le Gouvernement auprès des instances locales représentatives, qui recueillit plus de trois mille avis. Il ne s'agissait pas d'une consultation sur le référendum puisque aucun projet de texte n'était présenté et la question se pose de savoir en quoi ces avis ont pu influencer les textes définitifs. Cette consultation a surtout mis en évidence l'absence de participation des diverses instances locales à la préparation de la réforme régionale. Comme le montre J.-L. BODIGUEL, la procédure était originale mais improvisée et ambiguë, d'où l'hétérogénéité et l'incohérence des avis recueillis ²⁸. On sait que la réforme des institutions régionales ne doit être remise à l'ordre du jour qu'après les élections municipales de 1971.

Le mouvement de revendication en faveur d'une plus grande participation dans tous les domaines est un phénomène psychologique et idéologique. Il vient d'un sentiment général d'insatisfaction lié à la conviction que l'on a de pouvoir participer plus et d'être mieux informé. Mais souvent, les intéressés, de manière plus ou moins consciente, semblent revendiquer le maximum, la participation, pour obtenir le minimum, l'information. Parallèlement, on assiste parfois à une transformation des procédures de consultation en simples instruments d'information. Cette évolution pourrait d'ailleurs, à long terme, être salutaire et marquer un retour à la conception traditionnelle de la représentation

²⁶ P. GREMION et J.-P. WORMS, *Les Institutions régionales et la société locale*, Paris, CNRS., 1968, p. 249-255.

²⁷ P. VIOT, « De la planification régionale à la région politique et administrative en Europe », *Bulletin de l'Institut international d'Administration publique*, janvier-mars 1969, p. 38-40.

²⁸ J.-L. BODIGUEL, La consultation régionale, in « La Réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969 », *Cahier de l'Institut d'Études politiques de Grenoble*, Éd. Cujas, 1970.

démocratique par des élus, au lieu du recours à la représentation des intérêts, c'est-à-dire de certains intérêts privilégiés au détriment des intérêts inorganisés. Quoi qu'il en soit, la représentation des intérêts consultés et la légitimité de la consultation n'existent que dans la mesure où l'on y croit, ainsi dans la « mythologie » du Plan. Les diverses analyses que nous avons esquissées mettent en lumière les ambiguïtés de la consultation et les difficultés de la participation. La participation est, en effet, une idée-force, un idéal vers lequel on peut tendre mais qu'il est difficile d'atteindre.

Il convient de s'interroger sur les possibilités réelles de participation dans un système bureaucratique tel que nous le connaissons en France. Le système hiérarchique pyramidal et centralisé n'est-il pas totalement incompatible avec une participation, même très imparfaite, des fonctionnaires comme des administrés, à la marche de l'administration ? Il est bon, à ce propos, de citer quelques phrases de Michel Crozier. Pour lui, en effet, les règles protègent les individus et le système bureaucratique tout entier peut être considéré comme une structure de protection rendue nécessaire par la vulnérabilité de l'individu devant les problèmes posés par l'action sociale. Aussi les membres d'une organisation ne manifestent-ils pas toujours leur enthousiasme quand on les invite à participer à son fonctionnement. « D'une part, suivant une pente naturelle qui les conduit à chercher à contrôler le plus possible leur propre environnement, ils voudraient bien participer. Mais d'autre part, ils ont peur de participer dans la mesure où ils craignent, s'ils le font, de perdre leur propre autonomie et de se trouver limités et contrôlés par leurs coparticipants. Ce qu'on avait oublié, en parlant de participation dans l'optique des relations humaines, c'est qu'il est beaucoup plus facile de préserver sa propre indépendance et son intégrité, quand on reste à l'écart des décisions que quand on accepte de participer à leur élaboration »²⁹. Cette attitude explique sans doute la fuite vers l'information dont nous avons parlé. Le modèle bureaucratique n'est peut-être plus aujourd'hui un obstacle insurmontable, mais seulement un frein au renouvellement de l'administration française. L'idée d'une participation fondée sur des raisons techniques d'efficacité finira-t-elle par créer des îlots participatifs dans l'administration ? L'organisation administrative et gouvernementale française saura-t-elle évoluer sous l'effet corrosif de ces corps étrangers ou faudra-t-il une révolution extérieure ? Il demeure que les comportements psychologiques seront certainement lents à se renouveler entièrement et que les évolutions se réaliseront d'autant plus vite qu'il s'agira de mouvements d'ensemble affectant parallèlement plusieurs domaines.

²⁹ M. CROZIER, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Éd. du Seuil, 1963, p. 270.

LA PARTICIPATION DES ADMINISTRÉS A L'ECHELON CENTRAL ¹

Les publicistes se sont, depuis longtemps, intéressés à l'administration consultative, expression est du doyen Hauriou, et c'est sous cet angle qu'ils abordent généralement le problème de la « participation » des administrés ². Les politistes, de leur côté, ont étudié le rôle des groupes de pression dans l'appareil de l'État et ont été amenés à voir les rapports entre l'administration et les groupes organisés ³. Bien que limité à un aspect de la question, le volumineux ouvrage d'A. Bockel est celui qui se trouve le plus au cœur du sujet ⁴.

En fait, la réalité qui nous préoccupe ici est abordée sous deux angles sensiblement différents selon que les observateurs s'identifient plutôt à l'administration ou plutôt aux administrés. Les fonctionnaires et les juristes parlent surtout de consultation. Pour eux, c'est l'administration qui a l'initiative, c'est elle ou le Gouvernement qui décide quand, où et comment elle prendra l'avis des intéressés, et qui elle considère comme intéressé. En effet, si la représentation des intérêts est contraire à la conception révolutionnaire de 1789, qui repose sur la notion d'un citoyen abstrait, la collaboration de l'administration et des administrés s'est avérée nécessaire. L'Administration a d'abord consulté pour s'informer : les représentants des administrés devaient concourir, par leurs informations, à une meilleure qualité des décisions prises. La consultation se faisait, en quelque sorte, dans l'intérêt de l'administration. Aujourd'hui, on en vient à l'idée que si l'administration a le droit de s'informer, elle a aussi le désir d'informer les citoyens, notamment en les associant au processus d'élaboration des décisions. Peu à peu, la consultation devient un procédé de négociation, voire une procédure de résolution des conflits. L'administration va confronter les défenseurs d'intérêts le plus souvent divergents, en se réservant d'arbitrer dans le sens de l'intérêt général, ou considéré comme tel.

Pour les représentants des administrés, syndicats et associations, groupes politiques, etc., la collaboration avec l'administration se présente plutôt en termes de participation. Les grandes dates qui marquent l'instauration des principales formes de participation sont 1936, sous le Front populaire, et 1946 avec notamment les nationalisations et la création de la Sécurité Sociale. Il faut souligner le rôle prépondérant qu'ont joué, au lendemain de la

¹ Publié dans le *Bulletin de l'Institut International d'Administration publique*, avril-juin 1972.

² HEILBRONNER (A.) et DRAGO (R.), « L'Administration consultative en France ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1959 : 57-66.

WEBER (Y.), *L'Administration consultative*, Paris, LGDJ, 1967, 326 p.

DRAGO (R.), « La participation des particuliers aux tâches administratives ». *Travaux et Recherches de l'Institut de Droit comparé de Paris*. VIIIe Congrès International 1970, p. 341.

³ MEYNAUD (J.), « Les groupes d'intérêts et l'Administration en France ». *Revue Française des Sciences Politiques*, 1957, p. 573.

MEYNAUD (J.), *Les groupes de pression en France*, Paris, A. Colin, 1958, 371 p. MEYNAUD (J.), *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Paris, A. Colin, 1962, 448 p.

⁴ BOCKEL (A.), *La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'État*, Paris, LGDJ, 1965, 622 p.

Seconde Guerre mondiale, les syndicats, forts de leur activité dans la Résistance. Pour eux, la participation est une conquête sur la toute puissance de l'État. L'administré n'est pas seul devant l'État ; ce sont des corps organisés, et principalement les syndicats professionnels, qui vont se charger de les représenter. Paradoxalement, le courant syndicaliste est d'autant plus puissant que les associations ne sont pas très vigoureuses : l'individualisme des Français est bien connu et les données du problème n'ont guère varié depuis Tocqueville. Les divers corps organisés ne se considèrent pas comme de simples informateurs mais comme des forces actives, disposant d'un pouvoir susceptible d'influencer les décisions de l'administration et du Gouvernement.

La définition de la consultation donnée par Y. Weber semble irréprochable : « la fonction consultative peut s'entendre comme l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégalement à l'égard d'une autorité administrative, seule habilitée à prendre l'acte de décision à propos duquel intervient la consultation ». Dans la langue du politiste, cela revient à dire que consulter consiste à recueillir un avis non assorti de pression. En définitive, parler de consultation suppose que l'administration a, en face d'elle, des corps inertes. Dans la mesure, au contraire, où les partenaires de l'administration ont un pouvoir propre, par exemple, celui de paralyser par la grève un secteur de la vie économique, ils ont non pas un simple rôle d'information mais de pression. Ils sont capables, dans certaines circonstances, d'influencer les décisions à prendre. Certes, la participation ne se fait pas toujours sous la menace, mais il faut tenir compte du pouvoir que possèdent parfois les partenaires de l'administration. A la limite, on pourrait se demander si la notion de consultation n'aboutit pas, en quelque sorte, à renforcer l'image mythique d'une administration toute puissante et indépendante. C'est bien d'ailleurs la conclusion à laquelle arrive Y. Weber : « le pouvoir de décision n'apparaît plus que comme une technique, rien de plus, qui permet de fixer formellement la décision. Il ne correspond plus à un contenu effectif, à l'expression d'une volonté autonome. Ses seuls caractères propres sont constitués par la force juridique attachée à l'acte et la sanction qui garantit son respect ». Il ne faudrait pas conclure pour autant que l'État se trouve totalement investi par les divers groupes qui participent aux instances consultatives. Les représentants des administrés se plaignent précisément de ne pouvoir se faire entendre ...

Depuis quelques années, on a tenté de dépasser les différentes ambiguïtés que soulèvent aussi bien les notions de consultation que de participation en prônant une politique contractuelle. L'idée de « contrats de progrès » se trouvait déjà dans le rapport Massé de 1963 et l'économie concertée chère à F. Bloch-Lainé se rattache aussi à ce courant. Un effort est fait, du côté des équipes dirigeantes, pour dialoguer avec les partenaires sociaux - mais ces derniers, craignant d'être intégrés dans le système, ne sont pas toujours enclins à jouer jusqu'au bout le jeu de la concertation. Il faut rapprocher de ces récents courants de

pensée une autre idée de la participation fondée sur l'efficacité.

Dans son ouvrage sur *l'Administration prospective*⁵, L. Sfez propose de distinguer clairement la consultation de la concertation. « Alors que la consultation se situe le plus fréquemment après que la décision ait été prise ou tout au moins après qu'elle ait été conçue et proposée par l'administration, la concertation permet le dialogue avec celle-ci au moment même de la conception ». La concertation est liée à la prévision économique, d'autant que l'administration n'a strictement aucun autre moyen d'agir que par la concertation. Dans la mesure où les faits sociaux sont déterminés par une multiplicité de causes, « la concertation devient un moyen de parfaire l'analyse par la connaissance du comportement des groupes en même temps que de diffuser celle-ci le plus largement possible et de la faire peu à peu accepter par la majorité ». Ainsi, « l'administré n'est pas intégré parce qu'il est bon de l'intégrer au nom d'une philosophie libérale personnaliste ou socialiste. Il est intégré car il faut l'intégrer pour que les calculs soient justes ».

Le mouvement de revendications en faveur d'une plus grande participation dans tous les domaines est un phénomène psychologique et idéologique. Il vient d'un sentiment général d'insatisfaction lié à la conviction que l'on a de pouvoir participer plus et d'être mieux informé. Mais souvent les intéressés, de manière plus ou moins consciente, semblent revendiquer le maximum, la participation, pour obtenir le minimum, l'information. Parallèlement, on assiste parfois à une transformation des procédures de consultation en simples instruments d'information.

1. Formes et organes de participation

A. Bockel souligne que, par le procédé de la convention collective, les organisations syndicales exercent directement une partie de la fonction réglementaire de l'État. D'autre part, des organismes composés uniquement de représentants des intéressés ont le pouvoir de trancher des différends, ainsi dans les conseils de prud'homme. Il faut également noter le rôle des organes corporatifs (chambres des métiers, d'agriculture, de commerce, etc.) qui sont associés à l'action des pouvoirs publics. La formule de l'association-loi de 1901 est également un mode de participation des groupements privés aux tâches de l'administration. J. M. Garrigou-Lagrange cite notamment l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'Institut national de Sécurité pour la prévention des accidents du travail (INSPAT) qui réunissent, à côté des représentants de l'administration, des syndicalistes employeurs et travailleurs⁶. Enfin, les usagers participent aux conseils d'administration de

⁵ SFEZ (L.). *L'Administration Prospective*, Paris, A. Colin, 1970, p. 179.

⁶ GARRIGOU-LAGRANGE (J.-M.), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, LGDJ, 1970, p. 214 et suiv.

nombreux organismes publics.

L'organisation de la Sécurité Sociale est certainement un des exemples les plus significatifs des limites de la participation des administrés en France. La philosophie de cette organisation est celle qui dominait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale puisque la gestion du service public est confiée aux intéressés. Dès cette époque pourtant, les modalités de leur représentation ne faisaient pas l'unanimité. D'après les ordonnances de 1945, les conseils d'administration des caisses primaires devaient comprendre pour les deux tiers des représentants des organisations syndicales les plus représentatives, selon les vœux du parti communiste et de la CGT. Mais le groupe MRP réussit à faire voter la loi du 30 octobre 1946 prévoyant que la désignation aux conseils se ferait dorénavant au suffrage universel. Les membres des conseils d'administration des caisses primaires et des caisses d'allocations familiales étaient élus par les assujettis. Ces conseils élisaient à leur tour les membres des conseils d'administration des caisses régionales, qui élisaient les membres des conseils d'administration de la caisse nationale. Or, l'ordonnance du 21 août 1967 a supprimé les élections aux conseils d'administration du régime général. Les conseils sont maintenant composés, à égalité, par les organisations syndicales les plus représentatives des salariés, d'une part, et des employeurs ou travailleurs indépendants, d'autre part. La répartition des sièges est uniforme pour toutes les caisses, la CGT ayant 3 sièges, FO 2, la CFDT 2, la CFTC et CGC un siège chacune. Pour les employeurs, le Conseil national du Patronat français est considéré comme l'organisation la plus représentative. Cette représentation paritaire a soulevé l'indignation des syndicats ouvriers.

Il n'est pas dans notre propos d'examiner en détail l'organisation, très complexe, de la Sécurité Sociale. Notons simplement que les caisses nationales du régime général sont des établissements publics, les autres organismes étant des caisses de droit privé. En effet, depuis 1967, il existe trois caisses nationales pour l'assurance-maladie, les allocations familiales et l'assurance - vieillesse ⁷, mais surtout, depuis les textes de 1960 et 1967, la tutelle de l'État y est forte. En définitive, il s'agit là d'une organisation très originale, où les caisses sont, avant tout, chargées d'exécuter la réglementation fixée par les pouvoirs publics.

A l'échelon central, la Commission supérieure de la Sécurité Sociale, créée en 1969, a essentiellement pour but d'informer les administrés des projets de l'administration. Sur 21 membres délibérants, 10 représentent les administrés, l'administration ne siégeant qu'avec voix consultative. La position prise par la Commission se borne, en général, à refléter le point de vue des principaux intéressés. Il est tenu compte, dans toute la mesure du possible, des avis émis, sauf lorsqu'ils sont en opposition avec les principes généraux de la politique sociale du gouvernement. En conclusion, la participation des administrés ne se manifeste

⁷ JAMBU-MERLIN (R.), *La Sécurité Sociale*, A. Colin, 1970, 373 p.

pas de manière très importante car, en fait, elle prend d'autres voies. La Commission supérieure des Allocations familiales, créée en 1969, présente les mêmes caractéristiques que la précédente. Sur 18 membres délibérants, les administrés en représentent les deux tiers. Le Haut Comité médical de la Sécurité Sociale comprend 11 membres délibérants qui sont tous des experts médicaux et 8 médecins conseils des caisses de Sécurité Sociale, qui agissent pour le compte des administrés et n'ont qu'une voix consultative. Il s'agit essentiellement d'un organisme d'experts et la participation des administrés n'est pas importante dans ce cadre.

L'existence du Conseil économique et social, héritier du Conseil national économique créé en 1925, est consacrée par les institutions de 1946 et 1958. Il est composé de représentants des principales forces économiques (salariés, agriculteurs, patrons des secteurs industriel et commercial, artisans, etc.) et enfin de personnalités qualifiées. Dans un article très critique, un représentant de la CGT relevait que sur 200 membres, un quart sont nommés de manière discrétionnaire par le Gouvernement. D'autre part, pour 45 représentants des 15 millions de salariés, il y a 35 représentants de 2 millions et demi d'exploitants agricoles et 31 représentants des 200.000 chefs d'entreprises industrielles et commerciales, artisanat exclu⁸. Le Conseil économique et social est le conseiller des pouvoirs publics sur les grandes décisions d'ordre économique et social ; il donne son avis sur les projets de lois ou de décrets, mais il n'a aucun pouvoir de décision. En revanche, le Conseil a toute initiative pour effectuer les études et recherches qu'il souhaite, et c'est finalement son principal intérêt. Le Conseil économique illustre ainsi le passage de la consultation à l'information dont nous avons parlé.

L'organisation du système de planification en France est sans doute un des exemples les mieux connus de la participation dans le domaine économique et social. Du Premier au VI^e Plan, le nombre des commissions de modernisation est passé de 8 à 26 et le nombre des participants de 500 à 2.500. Il faut ajouter à cela les comités (40 pour le VI^e Plan) ainsi que les groupes de travail qui réunissent des personnes non nommées, soit au total, environ 4.000 personnes consultées⁹. Lors du IV^e Plan la représentation des différentes catégories était la suivante : syndicats (11 %), agriculture (moins de 2 %), chefs d'entreprise (20 %), fonctionnaires (19 %), divers (25 %), organismes professionnels (24%)¹⁰.

Le Commissariat général du Plan d'Équipement et de la Productivité a fait mener, en 1969, une enquête sur les améliorations à apporter aux procédures d'élaboration du Plan

⁸ MOYNOT (J. L.), « Le Conseil Économique malade de la concertation ». *Le Monde*, 6 mars 1971.

⁹ MIGNOT (G.) « Les procédures de consultation dans la planification française », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, juillet-sept. 1971, 595-606.

¹⁰ D'après les chiffres donnés par GOURNAY (B.) et VIOT (P.), « Les planificateurs et les décisions du Plan », *La planification comme processus de décision*, Paris, A. Colin, 1965, p. 68.

auprès des membres des commissions. Parmi les principales critiques, nous relevons que les prévisions devraient être nettement distinguées des objectifs ; les commissions d'équipement collectif devraient pouvoir débattre de la politique générale de leur secteur ; les décisions entre les commissions et même entre les groupes de travail sont insuffisantes ; les effectifs des commissions sont trop nombreux, le caractère pléthorique de certaines réunions étant surtout imputé à la représentation déséquilibrée des administrations. Enfin, l'administration devrait communiquer les statistiques et prévisions dont elle dispose et surtout, communiquer les documents en temps voulu ; les organisations professionnelles et syndicales devraient pouvoir effectivement faire insérer dans les rapports des commissions l'expression de leur désaccord ; les administrations ont une attitude parfois technocratique et un souci insuffisant d'informer et surtout de dialoguer.

Alain Bocquel avait déjà noté les insuffisances du système d'élaboration du Plan : les syndicats ont, dans les commissions, une place relativement modeste et les organisations patronales sont prépondérantes dans les commissions verticales qui couvrent les activités du secteur privé. Toutefois, il est vrai que l'essentiel du travail se déroule au sein de groupes plus restreints. Dans les commissions horizontales, les questions abordées sont plus intéressantes pour les syndicats, mais il demeure qu'il est difficile pour les organisations syndicales de trouver un nombre suffisant de militants formés et disposant d'assez de temps pour assurer une représentation correcte à tous les groupes de travail. D'autre part, en acceptant de participer, les syndicats risquent de devenir réformistes ... Comme le disaient très nettement deux représentants CFTC au colloque de Grenoble sur la Planification, il faut être présent là où il est nécessaire d'exprimer le point de vue des mandants mais « ne pas laisser d'équivoque et ne pas nous laisser entraîner, par notre participation, dans une intégration à une société non transformée ». Georges Lavau devait pertinemment conclure que « peut-être les dialogues noués à l'occasion de la planification ne changent-ils rien au fond des rapports sociaux »¹¹. Un fonctionnaire du Commissariat général du Plan lui fait écho lorsqu'il écrit, « il faut bien reconnaître qu'il s'agit davantage d'une procédure de consultation, les différents interlocuteurs intéressés exposant leurs positions et demandes respectives - que de concertation au sens où on l'a entendu. Il appartient alors à une autre forme de concertation - administrative - de prendre ici le relais des commissions »¹².

2. Exemples de participation dans les administrations centrales

L'association des administrés est fréquemment prévue dans le cadre des organismes

¹¹ *La Planification comme processus de décision*, op. cit.

¹² PAGE (J.-P.), « La préparation du VIe Plan, Les améliorations institutionnelles », *Le Bulletin de l'Économie et des Finances*, avril-juin 1971, p. 17.

consultatifs des administrations centrales. Les comités et conseils étaient déjà nombreux au début du siècle, ainsi on dénombrait, en 1911, 184 conseils, comités et commissions pour 14 ministères ¹³. Il y a quelques années, on donnait le chiffre de 4.700 (dont 500 conseils, 1 200 comités et plus de 3 000 commissions), mais la plupart ne se réunissent pas ¹⁴.

Avant de voir quelques exemples de comités ou commissions auxquels participent des administrés, nous donnerons **quelques statistiques globales**. Des informations ont été recueillies auprès d'une trentaine d'organes consultatifs ¹⁵ et la plupart des réponses au questionnaire ont été données par écrit dans les administrations intéressées. Les ministères qui ont bien voulu répondre sont les Finances, l'Équipement et le Logement, la Santé Publique, le Travail et les Transports. Ces données sont donc partielles et, par ailleurs, il s'agit du point de vue des fonctionnaires. Dans l'ensemble, les réponses semblent sincères, mais il est évident que la position des administrés aurait été différente, et le questionnaire lui-même n'aurait pas été identique.

Les organes où les administrés ont 50 % de représentants ou plus sont la majorité (60 % de l'échantillon) ; 35 % des organes recensés ont de 25 à 50 % d'administrés ; enfin, l'exemple de la Commission supérieure des Conventions collectives est particulier puisqu'il ne compte que des représentants des patrons et des travailleurs, à l'exception de trois représentants de l'administration. Dans la grande majorité des cas, ce sont les organismes syndicaux et professionnels qui délèguent eux-mêmes leurs représentants.

Pour quelles raisons ces comités ont-ils été créés ? En premier lieu, pour informer les administrés, puis pour informer l'administration et enfin pour faire participer les administrés à des choix qui les concernent. Obtenir une décision négociée ou le concours des intéressés dans l'application des décisions sont des motifs qui ont été rarement retenus. Le plus souvent, on n'a pas constaté d'évolution dans le rôle de ces comités, cependant, dans quelques cas, il y a eu un accroissement de leur importance. L'administration consulte le plus souvent sur des propositions précises, mais il arrive fréquemment que, dans la phase préparatoire des décisions, des consultations aient lieu au sein de groupes de travail spécialisés. A quelques exceptions près, les représentants des administrés prennent effectivement part aux débats, toutefois leurs critiques ne sont jugées constructives que plus rarement. Moins d'un tiers se considèrent comme engagés par les décisions qui seront prises. Dans deux exemples seulement, la position de l'organe consultatif correspondrait à une volonté préexistante du Gouvernement et de l'Administration, mais il faut noter que, dans ces deux commissions, les administrés sont minoritaires. Dans moins de la moitié des cas, l'avis se borne à refléter le point de vue des principaux intéressés et, dans quelques cas

¹³ NOELL (H.), *Les ministères*, Paris, Berger-Levrault, 1911, p. 180.

¹⁴ CHENOT (B.), *Les institutions administratives françaises*, Cours de l'IEP de Paris, 1962-1963, p. 125.

¹⁵ Nous avons mené cette enquête dans le cadre de l'IFSA.

seulement, il correspond à un compromis, qui peut aussi être antérieur à la réunion de la commission. Dans plus de la moitié des cas, il est répondu que les décisions tiennent un grand compte de l'avis émis par l'organe consultatif et que la participation des administrés se manifeste donc de manière importante ; dans un quart seulement des exemples, il n'est pas tenu compte de l'avis. Bien entendu, cette « participation » prend aussi d'autres voies telles que des entrevues auprès des cabinets et des services, ou des pressions par l'intermédiaire des moyens d'information.

Au ministère des Finances, le Conseil national de la Comptabilité, qui est essentiellement chargé de réviser le Plan comptable général, comprend 80 membres, dont 45 représentants des administrés et ces derniers sont généralement désignés par les fédérations et syndicats groupant les entreprises des secteurs intéressés. Ce conseil a pour but d'informer l'administration et les administrés, et de faire participer les intéressés à l'élaboration de la réglementation. La préoccupation constante est de recevoir l'adhésion des professions, d'où l'élaboration de compromis. La participation des administrés est donc incontestablement importante.

Au Conseil national des Assurances, on trouve, à côté des représentants de l'État, des représentants des professionnels et des assurés. Les avis reflètent la position de la majorité.

Au Conseil national du Crédit, dépendant de la Banque de France, près de la moitié des membres sont des représentants des industriels, commerçants, agriculteurs et délégués des centrales ouvrières, mais leur participation réelle demeure faible.

Quant à la Commission des Comptes de la Nation, elle n'a guère plus qu'un rôle d'information. La commission instituée en 1952 était un organisme mi-parlementaire, mi-administratif qui exerçait une sorte de magistrature d'influence. Ses rapports étaient largement diffusés dans le public. Depuis 1960, la commission ne comprend plus de parlementaires et se trouve à la disposition du ministre des Finances. Elle est appelée à donner des avis, qui n'ont aucune force contraignante. Elle comprend actuellement 16 fonctionnaires, 8 membres du Conseil économique et social, pour la plupart représentants des syndicats et organismes professionnels, 8 personnalités qualifiées et 3 représentants des commissions de comptes spécialisées.

Pour le ministère de la Santé publique et de la Population, nous avons reçu des réponses concernant une quinzaine d'organes consultatifs. La situation de ce ministère est particulièrement délicate à examiner car il est parfois impossible de faire le départ entre les diverses catégories représentées, experts, professionnels ou administrés. A la limite, on serait tenté de ne considérer comme administrés que les représentants des malades en tant que tels... catégorie fort peu représentée. Ainsi peut-on classer plutôt dans les organes composés d'experts, le Conseil supérieur d'Hygiène publique, et plutôt parmi les organes

composés de représentants des personnels et professionnels, le Conseil supérieur de la fonction hospitalière ou la Commission nationale des travailleuses familiales. Nous ne citerons que quelques exemples qui paraissent relativement plus clairs.

La Commission interministérielle consultative de coordination des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique comprend 9 représentants de l'administration, 2 représentants des chambres d'Agriculture et de Commerce et un représentant du Conseil national du Patronat français. La position prise par la commission semble correspondre très fréquemment à un compromis résultant des forces en présence. La décision finale repose sur l'avis émis.

Le Conseil supérieur du Service social comprend 110 membres dont 46 % d'administrés. Dans la plupart des cas, l'avis correspond à un compromis, les décisions prises tenant le plus souvent compte de cet avis.

Le Conseil supérieur de la Mutualité a été créé en 1947. Les mutualistes sont représentés par 35 membres sur 68, les autres représentants venant de l'administration, du parlement, des groupements professionnels et syndicaux ; on compte, en outre, 6 experts. Les délégués des organismes mutualistes sont élus par les sociétés, unions et fédérations. Les représentants des administrés prennent effectivement part aux débats et se considèrent comme engagés par les avis formulés. L'administration examine toujours attentivement ces avis et en tient compte d'une manière plus ou moins grande suivant la nature des observations formulées. La participation est donc importante, mais elle se manifeste également par des contacts dans les cabinets ministériels ou les services administratifs.

Le Conseil supérieur du Thermalisme et du Climatisme comprend, sur un total de 70 membres, 20 % de représentants de l'administration, 13 % d'experts et 67 % d'administrés. Ces derniers prennent une part effective aux débats et, dans la très grande majorité des cas, il est tenu compte des avis émis. Mais les entrevues auprès des cabinets jouent aussi un rôle important. La Commission nationale de coordination des établissements de soins comprend, sous la présidence d'un conseiller d'État, 25 membres, dont 10 représentants de l'administration, 9 représentants des organismes professionnels et 4 experts. La position de la Commission correspond à un compromis dans la mesure où les différentes tendances s'expriment et où l'avis est émis à la majorité des voix. Ces avis sont, dans une large mesure, pris en considération et la participation des administrés est, en définitive, importante.

Le Conseil supérieur de l'Aide sociale est composé, sur 96 membres, de 39 personnes élues ou désignées par des organisations professionnelles, des associations ou des établissements publics ou privés d'aide sociale. Un projet prévoit de réduire de moitié le nombre de ces membres. La position du Conseil reflète le plus souvent le point de vue des principaux intéressés. On peut considérer que la participation des administrés se manifeste

de manière importante, mais elle prend également d'autres voies.

Le Conseil permanent de l'Hygiène sociale comprend, à côté des représentants de l'administration, des membres d'organisations et associations professionnelles (Conseils de l'Ordre des médecins et des pharmaciens, syndicats de médecins spécialistes, etc.) et des représentants des administrés en général, membres de l'Association des présidents de conseils généraux, parlementaires, délégués de ligues ou comités divers, de lutte contre le cancer ou l'alcoolisme..., enfin des représentants du Conseil supérieur de la Sécurité Sociale. Outre les membres de droit, des personnalités sont également nommées en raison de leur compétence. La participation des représentants des syndicats professionnels est réelle, mais l'influence des avis émis est variable selon les commissions et les questions traitées. Ce conseil, très nombreux, tend aujourd'hui à être supplanté par des groupes de travail ad hoc.

Au ministère de l'Équipement, le Comité de gestion du FSIR (Fonds spécial d'investissement routier) a pour but de coordonner l'action des divers ministères intéressés, d'informer les administrés, de confronter les intérêts en présence de manière à obtenir une décision négociée. Le Comité semble jouer un rôle moins déterminant qu'il n'avait été prévu à l'origine, du fait que ses délibérations ont généralement pour base les propositions du Gouvernement. Le Conseil est composé de 11 personnes, dont 5 représentants des administrés, soit 3 parlementaires et 2 représentants des usagers. En définitive, la position prise correspond à la volonté préexistante du Gouvernement... aussi l'avis émis est-il généralement pris en considération. En conclusion, la participation des administrés ne se manifeste pas de manière importante, et d'autres voies sont utilisées.

A la Commission permanente des signalisations, on compte, sur 18 membres, 3 représentants des usagers et 2 des fabricants de signaux. La participation de ces administrés est considérée comme utile et les décisions prises sont généralement conformes à l'avis de la commission. A la direction des ports maritimes, la Commission centrale de surveillance des bateaux à propulsion mécanique comprend 10 représentants de l'administration et 10 représentants des navigants marinières, compagnies de navigation, associations de constructeurs, etc.. L'avis de la commission tient compte des observations des intéressés mais correspond, en règle générale, au projet préparé par l'administration. La commission consultative prévue par la loi Morice comprend 10 représentants de l'administration et 10 représentants de la batellerie. Son avis influence toujours les décisions de l'administration, notamment sur les programmes de travaux. La participation des administrés y est donc importante et le rôle de ces deux commissions semble croissant.

Au ministère des Postes et Télégraphes, le Conseil supérieur des Pet T comprend sur près de 30 membres, deux représentants de l'Association des maires de France et le président de l'Union pour le développement du téléphone et des télécommunications. Le

ministère des P et T a surtout développé sa collaboration avec les usagers les plus importants et un service de liaison existe dans certains départements.

Au ministère des Transports, le Conseil supérieur des Transports a été créé en 1937. Son but est surtout d'informer l'administration et aussi de confronter les intérêts en présence, en vue de « réaliser l'unité dans la conception et la mise au point d'une politique cohérente en matière de transport ». De 1947 à 1952, le conseil pouvait se saisir lui-même de toutes questions de transport et une deuxième délibération était obligatoire si le ministre ne voulait pas suivre l'avis. Ces dispositions ont été abrogées en 1952 et le Conseil est uniquement saisi par le ministre. Pendant la première période, l'administration consultait dans la phase préparatoire des décisions, lorsque les principales options n'étaient pas encore définies et le Conseil, non seulement déterminait ces options, mais préparait les textes. Depuis 1960 et progressivement, la consultation se fait sur des propositions précises, la suppression de l'avis obligatoire entraînant la non consultation du conseil dans de nombreux cas. Alors que les divers groupes intéressés avaient, en 1947, 66 % de sièges, ils n'en ont plus aujourd'hui que 45 % ; sur 41 membres, on compte 8 personnalités qualifiées par leur activité dans l'industrie des transports, 4 représentants des confédérations syndicales, un président de chambre de Commerce et un président de chambre d'Agriculture, un président de conseil général, une personnalité choisie en raison de sa compétence, en fait membre d'une association d'usagers, et enfin deux représentants des usagers en tant que tels. Toutes les délibérations se terminent par un vote qui traduit le rapport des forces en présence. Les décisions prises tiennent souvent compte de l'avis émis, sauf s'il va à l'encontre de positions de principe arrêtées préalablement par l'administration dans le cadre de sa politique générale des transports. En conclusion, la participation est effective en ce qui concerne la navigation intérieure mais, pour les transports terrestres, elle a été limitée ces dernières années par des réunions ad hoc.

Au ministère du Travail, la Commission supérieure des Conventions collectives¹⁶ présidée par le ministre des Affaires sociales comprend, outre le représentant du ministre des Finances et le président de la section sociale du conseil d'État, 16 représentants des employeurs, 16 représentants des travailleurs et 3 représentants des intérêts familiaux. Son but principal est d'informer les organisations professionnelles des projets de l'administration. Il n'y a pas de décision négociée car le patronat laisse au Gouvernement la responsabilité des décisions et se manifeste d'ailleurs assez peu dans la discussion. De leur côté, les syndicats font part de leurs protestations.

Des groupes de travail, émanant de la Commission, sont consultés sur les projets de loi. Ainsi le projet final de loi concernant les conventions collectives a tenu compte des avis

¹⁶ Voir la contribution d' Y. DE LA MOTTE à l'ouvrage collectif *La consultation dans l'administration contemporaine* (sous la direction de G. Langrod), Cujas, 1972.

émis. De même, sur la nouvelle procédure d'extension des conventions collectives, les intérêts en présence ont été confrontés de manière à obtenir une décision négociée. Pour la réforme de la procédure de fixation du SMIC, seuls les points d'accord ont été retenus. Ceci n'exclut pas les expressions verbales virulentes de la part des représentants syndicaux. Le ministre avait remis une simple note déclarant ses intentions, puis un groupe de travail restreint élaborait un rapport qui fut adopté en séance plénière. Les organisations syndicales ont rédigé des notes qui ont été discutées. La procédure fut sensiblement la même pour la réforme de la durée du travail.

La participation aux débats est réelle, parfois des critiques constructives sont faites, mais personne ne se considère comme engagé par la décision qui sera prise. Il ne peut y avoir de compromis, chaque représentant exprimant fortement sa position pour influencer le Gouvernement. Ce dernier devra ensuite prendre ses responsabilités. Il demeure que la participation des administrés est importante car elle aide à éclairer le Gouvernement. Bien entendu, les contacts sont permanents entre le ministre et les représentants des organismes professionnels et syndicaux, en dehors des réunions de la Commission elle-même.

Le Comité supérieur de l'Emploi a succédé, en 1963, à l'ancienne Commission consultative de la main d'œuvre. L'activité du comité est assez réduite mais une commission permanente tient, en revanche, de nombreuses réunions, une fois par mois environ. Le Comité comprend 10 représentants de l'administration, 10 représentants des employeurs, 10 représentants des organisations syndicales de travailleurs et 2 membres de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC). Le comité a surtout pour but d'informer l'administration et les administrés. Il n'y a pas de vote, l'administration s'efforçant d'obtenir l'unanimité, ou bien elle enregistre les oppositions. Généralement, il existe une solidarité de fait entre les syndicats et, si l'administration ne rencontre aucune adhésion, elle renonce souvent à ses projets. L'administration consulte sur des propositions concrètes, ainsi des fiches sont présentées à la commission permanente et des dossiers au comité. Il arrive qu'on aboutisse à des décisions de rejet ou d'ajournement. La participation est d'autant plus réelle qu'il s'agit de faits concrets et les critiques sont constructives, mais les représentants des organisations se considèrent comme peu engagés.

Dans l'ensemble, l'administration a le souci de voir les partenaires associés aux décisions. Ainsi le fonctionnement de l'Agence nationale de l'Emploi suppose comme condition essentielle l'adhésion des partenaires sociaux. Le rôle de l'administration est alors de leur faire connaître les difficultés rencontrées, ce qui est très important sur le plan psychologique. Le climat des discussions est généralement bon, il n'y a pas de débat de doctrine et pas d'oppositions cristallisées. Mais il est vrai que les syndicats n'ont pas accepté la participation à la gestion de l'emploi, comme on le leur avait proposé. On ne peut pas dire

qu'il y ait rapport de force et compromis car, dans 95 % des cas, une position commune est dégagée.

Cette énumération hétéroclite et parfois fastidieuse donne une idée concrète des organes consultatifs à l'échelon central. Même lorsqu'ils n'ont qu'un rôle limité dans l'élaboration des décisions, le principal intérêt de ces organes est finalement de permettre un contact constant entre l'administration et certains groupes organisés. Ils permettent à l'administration de prévoir les réactions des administrés et de mieux connaître leurs besoins. Ils permettent également d'entretenir un réseau subtil d'interrelations entre les fonctionnaires et les représentants des intérêts. Mais ces organes ne sont évidemment pas les seuls lieux de collaboration, ainsi les commissions et groupes ad hoc ont l'avantage d'être réunis sans le moindre formalisme. Enfin, le système des interventions auprès des cabinets ministériels est, en fait, utilisé pour toutes les questions importantes. S'il existe un organe à consulter, il ne fait alors que refléter des discussions poursuivies dans un autre cadre.

En conclusion, les administrés et leurs représentants

Il est bien évident que toutes les catégories d'administrés ne sont pas représentées et que les formes de participation par corps intermédiaires favorisent les intérêts organisés au détriment de ceux qui ne le sont pas, par exemple, les consommateurs, les mal-logés ou les vieillards.

Parmi les divers représentants des administrés, les syndicats ouvriers occupent une place importante, avec un quasi monopole pour les organisations les plus représentatives. Dans le secteur social, les organes de participation sont le plus souvent paritaires ou tripartites alors que, dans le secteur économique, ils sont multipartites. Mais Alain Bocquel note que la participation des syndicats demeure limitée car l'influence des organismes est réduite par les pouvoirs publics, l'administration et le Gouvernement ne semblant pas avoir vraiment voulu que la participation des syndicats soit effective. Quant au patronat, il est lui aussi hostile à une participation syndicale trop étendue. De leur côté, les syndicats considèrent fréquemment les organes de consultation comme un instrument de lutte et de confrontation. Par ailleurs, ils adoptent parfois une attitude passive ou présentent des aptitudes insuffisantes pour participer efficacement à certains débats. En conclusion, Alain Bocquel estime qu'il est vain d'espérer une participation syndicale plus sérieuse en certains points où les conditions sont meilleures, le plan, par exemple, alors que les conditions ne sont pas remplies pour permettre une réelle participation syndicale d'ensemble. Il n'empêche que les organisations professionnelles et syndicales, dans le cadre des organes consultatifs comme à l'extérieur de ce cadre, apparaissent finalement aujourd'hui comme les seuls

interlocuteurs valables des pouvoirs publics, rôle autrefois tenu, en partie, par les parlementaires.

Dans ses études sur les groupes de pression, Jean Meynaud insiste sur les lacunes dans la représentation des intérêts : ce sont souvent les groupes les plus démunis qui sont incapables de s'organiser efficacement pour faire entendre leur voix. Sa monographie sur les consommateurs ¹⁷ est, en fait, la seule étude que nous possédions sur la représentation et l'action d'un groupe d'administrés. Jean Meynaud note que les parlementaires s'intéressent peu aux consommateurs dans la mesure où ces derniers s'intéressent peu à eux-mêmes, et les consommateurs ne sont le plus souvent associés à l'activité administrative que par l'intermédiaire des syndicats ouvriers et des associations familiales. La direction des Prix n'a pas de rapports directs avec les syndicats alors qu'elle entretient de nombreuses relations avec les organisations patronales, mais elle se considère comme chargée de défendre les intérêts des consommateurs vis-à-vis des ministères qui représentent les producteurs. Toutefois, le Comité national des Prix donnait son avis ; sur 27 membres, il comprenait, au moment où l'étude a été faite, deux représentants des coopératives de consommation et un représentant des familles nombreuses. Au Conseil économique et social, les coopératives de consommation n'avaient que deux sièges.

La Société générale des coopératives de consommateurs participait à une trentaine d'organismes professionnels. L'Union nationale des Associations familiales était représentée dans de nombreux conseils : Comité national des Prix, Institut français des économies régionales, Commission nationale d'amélioration de l'habitat, Commission supérieure des Allocations familiales, Conseil supérieur de la Sécurité Sociale, Comité technique d'Action sanitaire et sociale, etc.. Cependant, le jugement d'ensemble porté par Jean Meynaud est sévère : « le système français de planification, par suite de son orientation résolument patronale, ne peut s'accommoder, tant à l'égard des syndicats ouvriers que des consommateurs, que de la technique de la figuration ». Dans les entreprises nationalisées, pour éviter le risque d'ententes entre les représentants du personnel et des consommateurs, les autorités ont introduit une quatrième catégorie d'administrateurs désignés en raison de leur compétence. L'auteur conclut que finalement, les associations de consommateurs sont prises dans un cercle vicieux, « volonté d'apolitisme et limitation des activités à des questions de superstructure ; médiocrité des ambitions et faiblesse de l'attrait exercé sur les hommes ».

La représentation des administrés auprès des pouvoirs publics présente, comme nous venons de le voir, bien des ambiguïtés. La question de l'association des citoyens selon leurs affinités et intérêts est cruciale dans la société française. Ainsi, lors de la *Semaine de l'administré* organisée, en 1970, par l'Institut technique des Administrations publiques, les

¹⁷ MEYNAUD (J.), *Les consommateurs et le pouvoir*, Lausanne, 1964, 623 p.

discussions qui suivirent les colloques, centrés sur les rapports entre administration et administrés, insistèrent toutes sur le fait que les citoyens doivent s'organiser pour défendre leurs intérêts. Mais, pour cela, encore faudrait-il qu'ils soient informés du fonctionnement général de l'État, ce qui amène, tout naturellement, à déplorer l'insuffisance criante de la formation civique dans l'enseignement...

Il faut insister, pour finir, sur la contradiction fondamentale du système administratif français : l'État se veut le seul détenteur de l'intérêt général, mais la démocratie exige que tous les citoyens prennent part aux responsabilités collectives. Comme le dit très justement un groupe de hauts fonctionnaires, « une société dont les citoyens seraient, en droit ou en fait, déchargé par l'administration de toute responsabilité réelle en toute matière d'intérêt général, ne saurait être une démocratie »¹⁸. Or tout le système administratif, juridique et psychologique s'y oppose : « l'État aurait-il la velléité de confier ou laisser au secteur privé certaines tâches d'intérêt général, ou seulement de passer par son intermédiaire, aussitôt l'opinion de se récrier et de dénoncer cette démission, cette aliénation, ce démembrement de l'État »¹⁹. Il demeure que cette fonction participative est peu compatible avec la logique du système représentatif traditionnel et qu'elle contribue à son déclin.

¹⁸ *Pour nationaliser l'État*, Paris, Éd. du Seuil, 1968, p. 222.

¹⁹ WEBER (Y.), *L'Administration consultative*, op. cit.

LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE ¹

Cet organe a été créé dans un contexte politique qui lui donnait un sens puisque il était conçu comme un véritable organe de participation. Mais, très rapidement, les deux partenaires, administration et personnels, ne lui ont plus donné la même signification et ne lui ont plus assigné le même rôle. En fait, c'est le système de la fonction publique, tel qu'il fonctionnait, qui a donné son sens au Conseil supérieur. On a ainsi assisté à un simulacre de participation qui se réduisait, le plus souvent, à une information des intéressés, lorsqu'il n'était plus possible d'ajourner la réunion du Conseil. Aussi les syndicats ont-ils constamment réclamé un retour à l'inspiration originale de 1946. Mais lorsque le gouvernement a tenté de jouer le jeu, maladroitement, dans les années 1963 à 1967, les syndicats se sont refusé à prendre des responsabilités. Depuis 1968, on s'est efforcé de mettre en œuvre la participation dans d'autres instances, sans doute plus ou moins inconsciemment, de peur de toucher au système de la Fonction publique et au Conseil supérieur. On semble ainsi aborder une troisième phase où le Conseil supérieur de la Fonction publique n'est plus qu'une survivance, un organe sans importance, que personne ne cherche réellement à réformer, ni du côté de l'administration, ni de celui des syndicats. Cet organe a subsisté car il était impossible de le supprimer en raison des forces en présence. Il semble qu'actuellement les rapports de force ne soient pas suffisamment clarifiés pour que l'on accepte, d'un côté comme de l'autre, de modifier le statu quo.

Bref rappel historique

L'idée d'un conseil supérieur administratif apparaît déjà dans le projet de loi sur le statut des fonctionnaires présenté par le gouvernement le 1er juin 1920. L'ordonnance du 9 octobre 1945 créant une direction de la fonction publique prévoyait, à côté de celle-ci, un Conseil permanent de l'administration civile présidé par un conseiller d'État et comprenant six hauts fonctionnaires, dont trois nommés sur proposition des fédérations syndicales. Ce conseil devait être saisi de toutes les questions importantes concernant les fonctionnaires et arbitrer les conflits. Par ailleurs, était créé un Comité administratif de la Fonction publique, composé de représentants de l'administration, ainsi qu'une Commission syndicale d'étude.

Le premier projet de statut présenté par Maurice Thorez en mars 1946 prévoyait un Comité supérieur de la Fonction publique qui serait élu par les fonctionnaires. Mais dans le deuxième projet, daté du mois d'avril, le Comité supérieur était composé de vingt membres nommés, dont dix sur proposition des organisations syndicales. La compétence de ce comité

¹ Article repris, avec quelques allègements, de l'*Annuaire International de la Fonction Publique*. 1971-1972.

était générale. De son côté, le projet de statut présenté par le MRP préconisait que la direction de la Fonction publique soit assistée d'une commission consultative comprenant les directeurs du personnel des administrations centrales et dix à quinze membres choisis sur proposition des fédérations syndicales ou associations de fonctionnaires. Cette commission étudierait les problèmes généraux de la fonction publique. Enfin, était prévu un conseil permanent de l'administration civile comparable à celui de l'ordonnance du 9 octobre 1945².

Le but de notre analyse sera surtout de montrer le décalage qui existe entre les textes et la pratique, avant de chercher à comprendre quelle est, actuellement, la position des différents partenaires.

1. Les textes

Le statut général des fonctionnaires de 1946, dans son article 19, prévoyait que le Conseil supérieur de la Fonction publique, de composition paritaire, avait une compétence générale, c'est-à-dire qu'il pouvait connaître de tout problème intéressant la Fonction publique. Dans le système tel qu'on l'envisageait alors, il s'agissait de l'organe paritaire qui, au niveau central, devait assister le président du Conseil, ou le ministre ou secrétaire d'État, chargé de la Fonction publique. C'est dans ce cadre que devait s'établir la collaboration entre le gouvernement et les représentants des fonctionnaires. Il devait notamment connaître de la détermination du minimum vital visé à l'article 32 du statut. Il devait jouer, à l'égard des commissions administratives paritaires et des comités techniques paritaires, le rôle d'organe supérieur de coordination et de recours.

Dans l'esprit des auteurs du statut, le Conseil supérieur de la Fonction publique devait être une sorte d'arbitre entre l'État et son personnel. Les premiers membres qui furent désignés par Maurice Thorez en 1947 n'étaient d'ailleurs pas tous des « techniciens » des problèmes de personnel. Parmi les douze représentants non syndicalistes, on comptait trois personnalités, soit deux directeurs d'usines privées et un professeur de médecine. Les neuf titulaires fonctionnaires comprenaient trois membres du Conseil d'État, dont le directeur de la Fonction publique, un ancien directeur du ministère des Finances, un ingénieur des Ponts et Chaussées, un inspecteur général de l'Administration, un directeur d'administration générale, un professeur de droit et un professeur au Collège de France. Cette représentation fut modifiée par un décret du 26 mars 1948 prévoyant que les douze représentants non syndicaux seraient tous des fonctionnaires ayant des compétences en matière de gestion de personnel. Le Conseil supérieur devenait ainsi un organe technique. A partir de 1948, il se réunit en deux sections séparées, administrative et syndicale.

² SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), « Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946 ». *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1970-1971, p. 11-39.

L'existence du Conseil supérieur de la Fonction publique fut reconnue dans le statut des fonctionnaires de 1959. Il est actuellement régi par le décret 59-306 du 14 février 1959, auquel il faut ajouter les articles 2 et 56 de l'ordonnance du 4 février 1959.

A. Les compétences du Conseil

D'après le décret 59-306 du 14 février 1959, le Conseil supérieur de la Fonction publique *peut être saisi* de toute question de caractère général intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique. Alors qu'avant 1959, le statut disait que le Conseil supérieur est *saisi*, sa compétence n'est donc plus que facultative. En fait, sous la IV^e République déjà, le Conseil supérieur connaissait rarement des questions générales les plus importantes pour la fonction publique. De nos jours, on entend le plus souvent par questions de caractère général des questions intéressant plusieurs catégories de fonctionnaires, mais elles restent d'un ordre relativement mineur, par exemple, le travail à mi-temps, les questions sociales, le logement des fonctionnaires, les horaires... Les syndicats peuvent poser des questions préalables sur la politique générale de la Fonction publique et le ministre, président du Conseil supérieur, peut faire une déclaration, mais il s'agit simplement d'une information. Des problèmes d'ordre général peuvent également être abordés dans le cadre des vœux préparés par la section syndicale et présentés en assemblée plénière. Par le biais des questions statutaires et indiciaries, certains problèmes généraux peuvent, en effet, être abordés, ainsi la situation des personnels de catégorie B, ou C et D.

Le Conseil supérieur de la Fonction publique joue le rôle d'organe coordinateur à l'égard des commissions administratives et des comités techniques paritaires ; cette disposition est demeurée lettre morte. Si une commission administrative devait être dissoute, le Conseil pourrait être consulté et donner son avis, mais le cas ne s'est jamais produit.

Le Conseil supérieur est compétent dans les cas prévus au décret 59-308 du 14 février 1959 (article 31, concernant la discipline) et, en outre, à l'article 6 du décret 59-311 du 14 février 1959. Le recours en matière disciplinaire s'exerce dans un cadre très strict qui limite beaucoup sa portée. D'après l'article 6 du décret 59-311, le recours n'est recevable que si la sanction est supérieure d'un degré à la proposition de la Commission administrative paritaire et il doit être formulé dans le délai d'un mois. Comme le prévoit l'article 18 du décret 59-306, les recours sont enregistrés dès leur réception au secrétariat du Conseil. Ce dernier communique immédiatement le recours à l'autorité dont émane la décision attaquée, ainsi qu'au fonctionnaire intéressé et leurs observations doivent parvenir dans un délai de 15 jours. Pour chaque affaire est désigné un rapporteur, membre du Conseil d'État, qui dispose de tous pouvoirs d'investigation. Devant le Conseil fonctionnant comme commission de recours, le rapporteur expose les faits ; l'intéressé peut assister à la réunion, présenter ses

observations ou recourir à un défenseur de son choix, avocat ou, fréquemment, syndicaliste. Les délibérations de la commission se font à huis clos et, après un vote, elle arrête le texte d'un avis de rejet ou d'une recommandation motivée. Il s'agit donc d'un recours disciplinaire dans un cas très limité, avec une procédure très stricte, pour aboutir à un avis simplement consultatif. D'où le rôle limité du Conseil supérieur dans ce domaine, un ou deux recours étant examinés chaque année.

Dans les autres cas prévus à l'article 2 du décret 59-306, la compétence du Conseil n'a jamais joué, ainsi en matière d'affectation lors de la réintégration après disponibilité, de licenciement ou mise à la retraite pour insuffisance professionnelle, d'activité d'un fonctionnaire après cessation de fonctions, ou bien de retard à l'avancement. Il faut ajouter à ces compétences, l'article 28 de l'ordonnance du 4 février 1959, modifiée par la loi du 7 juillet 1965, concernant les dérogations aux règles d'avancement de grade au choix en vue de l'organisation d'une sélection professionnelle.

Dans son rôle d'organe supérieur de recours, le Conseil formule des avis ou des recommandations, avis lorsqu'il rejette la demande et recommandation lorsqu'il estime que la décision prise devrait être réformée.

En fait, la majeure partie des compétences effectives du Conseil supérieur de la Fonction publique n'apparaît pas dans le décret 59-306 mais dans l'instruction 434 FP du 13 mai 1959. En effet, d'après l'article 56 de l'ordonnance du 4 février 1959 maintenant en vigueur le décret du 10 juillet 1948, la compétence du Conseil est obligatoire en matière de plan de classement indiciaire des grades et emplois. En fait, l'avis du Conseil n'est demandé que lorsque la direction du Budget et la direction de la Fonction publique ont pu se mettre d'accord. Si, lors du vote, les syndicats s'opposent au classement proposé, ils peuvent émettre un vœu. Le gouvernement est toujours libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis du Conseil, mais il doit le consulter. Un décret indiciaire est ensuite publié. Le Conseil supérieur doit également être consulté sur les statuts particuliers dérogatoires des corps visés à l'article 2 de l'ordonnance du 4 février 1959. Ce sont ces deux derniers points, questions indiciaires et statutaires, qui constituent la majeure partie des compétences réelles du Conseil.

B. Composition, organisation et fonctionnement du Conseil

1. Le Conseil supérieur de la Fonction publique est, depuis 1967, composé de 32 membres titulaires nommés par décret en Conseil des ministres, dont 16 sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives et 16 choisis en qualité de représentants de l'administration. Le nombre des titulaires était passé de 24 en 1947 à 28 en 1959. Les organisations syndicales sont considérées comme les plus représentatives en

fonction d'un certain nombre de critères, d'après la circulaire du ministre chargé de la Fonction publique du 18 mars 1950 : indépendance, expérience et ancienneté du syndicat, attitude pendant la guerre, importance des effectifs et des cotisations. Le Conseil d'État s'est reconnu compétent pour apprécier si une organisation syndicale avait ou non le caractère représentatif. Quant à la répartition des sièges, le gouvernement est seul juge de l'opportunité du choix. Les organisations représentées au Conseil sont actuellement Force Ouvrière avec 5 sièges, la CGT, la CFDT et la FEN respectivement 3 sièges, la CFTC et la CGC un siège chacune. Ces chiffres ne correspondent plus à l'importance respective des différents syndicats. Il existe également des membres suppléants. Les représentants des syndicats sont nommés sur proposition des organisations syndicales : en principe, il leur est demandé de présenter une liste de noms égale au double des sièges à pourvoir, mais certains syndicats ne présentent que le nombre voulu. En fait, le gouvernement désigne les personnes proposées, celles qui se trouvent en tête de liste lorsque le nombre présenté est supérieur à celui des sièges et il n'y a pas de difficultés sur ce point.

Les représentants de l'administration comprennent deux membres du Conseil d'État et un de la Cour des Comptes, le directeur général de l'administration et de la Fonction publique, le directeur du budget et neuf directeurs d'administration centrale ou inspecteurs ayant dans leurs attributions la gestion du personnel. Les membres du Conseil sont nommés pour trois ans et leurs fonctions sont renouvelables. Une disposition prévoit que lorsque le Conseil supérieur de la Fonction publique fonctionne comme organe de recours, les membres du Conseil qui n'appartiennent pas à l'administration sont remplacés par des membres fonctionnaires. En réalité, la question ne s'est jamais posée car les syndicalistes sont tous fonctionnaires et cette clause suffirait d'ailleurs à dissuader les syndicats de proposer des représentants non fonctionnaires.

2. Le Conseil supérieur de la Fonction publique siège soit en assemblée plénière, soit en sections. La section administrative comprend les membres représentant l'administration. Elle est présidée, en principe, par l'un des deux membres du Conseil d'État mais, en fait, ces derniers n'assistent pas aux réunions pour que le directeur de la Fonction publique puisse présider et il s'agit ainsi de réunions de directeurs du personnel, puisque les suppléants des membres du Conseil d'État sont des directeurs du personnel. Le président de la section administrative a voix délibérative et prend part au vote. La section syndicale est, depuis 1959, présidée par le membre de la Cour des Comptes ou, en son absence, par le directeur de la Fonction publique, mais ce dernier assiste toujours à la réunion de manière à pouvoir donner les explications voulues. Le président de la section syndicale ne prend pas part au vote. L'assemblée plénière est, en principe, présidée par le Premier ministre mais, en réalité, c'est le ministre ou secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique qui préside. Cependant, il est fréquent que le Premier ministre fasse une visite au Conseil supérieur qui se réunit

actuellement à l'Hôtel Matignon alors que, dans les années 1950, il se réunissait au Conseil d'État. Le président de l'assemblée plénière a voix prépondérante et les délibérations ne sont valables que si les deux tiers des membres sont présents. Il est arrivé que les syndicalistes se retirent pour protester contre tel ou tel aspect de la politique gouvernementale, ainsi en 1953 et en 1963. Cela soulève d'ailleurs quelques problèmes : alors que certains syndicalistes demandaient l'annulation du vote de la section syndicale après le départ des représentants de deux fédérations, il leur fut répondu que la majorité doit être calculée sur le nombre des présents. Les membres suppléants peuvent assister aux réunions de sections avec voix consultative. De même, des personnalités compétentes peuvent être convoquées à titre consultatif et les syndicats ont ainsi la possibilité de se faire assister par des conseillers. Les recours sont portés directement devant l'assemblée plénière. Pour les autres questions, c'est-à-dire les questions statutaires et indicielles, les sections administrative et syndicale se réunissent quelques jours avant l'assemblée plénière. Si les avis des deux sections concordent, le Conseil supérieur est réputé s'être prononcé dans le sens de cet avis et, s'ils divergent, l'affaire est portée devant l'assemblée plénière. La section syndicale se réunit toujours la première. L'ordre du jour ainsi que des fiches sur chacune des questions à étudier sont adressés aux membres du Conseil.

L'assemblée plénière devrait siéger au moins une fois par trimestre, mais cette clause n'a jamais été respectée. Actuellement, le Conseil est réuni environ une fois par an, la décision étant laissée à l'entière discrétion du ministre alors que l'assemblée pourrait être convoquée à la demande du tiers de ses membres. Jusqu'en 1971, les syndicats n'ont jamais jugé utile de demander une convocation si le ministre et la direction de la Fonction publique ne le souhaitaient pas.

Enfin, il est prévu que les membres de chacune des sections peuvent être réunis en commission d'étude sur des questions autres que celles soumises au Conseil. C'est ainsi que des commissions se sont réunies sur les questions sociales, le logement des fonctionnaires ou les horaires de travail. De même, les quatre commissions ad hoc qui ont siégé à la suite des événements de mai 1968 pourraient entrer dans cette catégorie mais, bien qu'elles en soient une sorte de prolongement, ces commissions ne constituent pas une formation du Conseil supérieur. Le secrétariat du Conseil est assuré par la direction de la Fonction publique.

2. Le fonctionnement réel du Conseil supérieur ³

A. L'évolution des activités du Conseil

Le Conseil supérieur de la Fonction publique fut réuni pour la première fois le 25 février 1947 sous la présidence de Maurice Thorez, vice-président du Conseil chargé de la Fonction publique. Dans une première période allant de 1947 à la fin de 1949, les réunions du Conseil furent très fréquentes puisqu'on en compte 32, soit plus d'une dizaine par an. A l'ordre du jour de la première séance figuraient notamment des questions concernant la durée du travail des fonctionnaires, la détermination du minimum vital, la réduction des effectifs du ministère des Anciens Combattants, et surtout les mesures tendant à assurer le fonctionnement des services publics essentiels. En effet, lors de précédents mouvements de grève, certains services importants n'avaient pas été assurés et Maurice Thorez préparait un projet de loi prévoyant l'application de sanctions graves. Les syndicats unanimes s'élevèrent contre toute restriction au droit de grève et il est intéressant de noter la fermeté de Jacques Pruja, un des représentants de la CGT, face au ministre. Durant l'année 1947, il fut surtout débattu de la durée du travail, des congés, du minimum vital, des déagements de cadres, de l'avancement, de la notation, et toujours des sanctions pour abandon de poste. C'est en 1947 que furent institués les commissions administratives et comités techniques paritaires, et il faut rappeler que le Conseil d'État s'était déclaré contre la création de commissions administratives centrales alors que les syndicats y étaient favorables.

Les années 1948 et 1949 furent principalement consacrées à l'étude du reclassement. Furent également discutées quelques modifications au statut général ainsi que le décret relatif au statut particulier du corps préfectoral. De 1950 à 1958, le Conseil ne fut réuni que deux fois par an en moyenne, mais les réunions furent plus nombreuses en 1950 et 1952. Les questions abordées ont tendu à se limiter aux recours, aux classements indiciers et aux dérogations statutaires ; des projets de modifications du statut ont également été présentés. De temps à autre, la monotonie des séances fut cependant rompue. Ainsi en 1951, un syndicaliste enseignant réclamait l'examen du minimum vital et un représentant de la CGT une discussion sur le droit de grève. En 1952, un syndicaliste CGT demandait l'inscription du projet de réforme administrative à l'ordre du jour. Le ministre G. Petit répondit que cette assemblée consultative n'avait pas à se prononcer sur des avant-projets gouvernementaux, mais seulement sur des projets élaborés. Il précisait que le texte serait soumis au Conseil supérieur de la Fonction publique avant son envoi au Conseil d'État, mais le Conseil supérieur n'eut jamais l'occasion d'en être saisi ... En 1953, lors de

³ Les comptes rendus des séances du Conseil supérieur de la Fonction publique ont été consultés à la Direction de la Fonction publique pour la période 1947-1958 et dans une fédération syndicale pour la période 1958-1971.

l'examen des projets d'économies prévues par le gouvernement, les syndicats refusèrent la discussion et quittèrent la salle.

Sous la V^e République, de 1959 à 1965, les réunions ont été biennuelles. Depuis 1966, les réunions sont devenues annuelles. L'ordre du jour des dernières séances du Conseil, de 1968 à 1972, s'est limité à l'examen des recours, des questions statutaires et indiciaries et, enfin, des vœux de la section syndicale, à l'exception d'une communication faite en 1971 et d'une session extraordinaire réunie en mars 1972.

B. Quelques données sur les dernières réunions du Conseil 1969 à 1972

De 1966 à 1971, on compte environ 10 à 25 propositions statutaires par session, dont 7 au maximum vinrent en séance plénière, et 20 à 100 propositions indiciaries, dont, le plus souvent, moins d'une quinzaine vinrent en assemblée plénière. On voit donc que les points d'accord entre les sections administrative et syndicale sont relativement nombreux.

Si l'on examine les votes dans les sections en 1970, on constate que les syndicats ne sont pas toujours d'accord sur les classements indiciaries : ainsi, sur 10 cas, le vote fut 6 fois unanime et 4 fois partagé. En revanche, les votes sont unanimes en ce qui concerne les propositions statutaires. Dans la section administrative, il y a rarement des oppositions tranchées et, en matière indiciarie, il arrive fréquemment qu'en face d'un bloc de votes pour la proposition, il y ait 2 à 4 abstentions.

Les votes en assemblée plénière sont difficiles à interpréter, les représentants des syndicats ne sont pas toujours unanimes en matière indiciarie car leurs clientèles ne sont pas identiques, et il arrive qu'un ou deux représentants de l'administration, par exemple, les membres des grands corps, votent avec les syndicats. Le directeur de la Fonction publique peut s'abstenir s'il estime qu'une proposition n'a pas de chance d'aboutir. Il peut ainsi faire cause commune avec le représentant du Budget car les fiches ne sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil que si la Fonction publique et le Budget se sont mis préalablement d'accord. Parfois au contraire, le directeur de la Fonction publique tient à marquer nettement sa position de principe, soit en accord avec la direction du Budget, soit en s'opposant à elle. Le directeur du personnel dont les agents sont concernés par la fiche en discussion peut parfois prendre une position différente de celle de ses collègues.

Le déroulement actuel des assemblées plénières se fait en quatre temps : après l'examen des fiches indiciaries puis statutaires, l'assemblée se prononce sur les vœux généraux ou les vœux intéressant des fiches adoptées par les deux sections. Ces vœux sont d'origine syndicale. Une fiche indiciarie servant de prétexte, certains vœux peuvent intéresser l'ensemble d'une catégorie, par exemple, la réforme des catégories B ou C et D. La discussion qui suit permet aux syndicats et au ministre d'éclairer leurs positions

respectives. Certains vœux sont adoptés à l'unanimité, mais les fiches présentées ne permettent d'aborder que certaines questions. Ainsi, en mai 1970, les syndicats protestèrent contre le fait de ne pas avoir été consultés sur la création des Instituts régionaux d'administration. Il est difficile d'aborder des problèmes généraux lorsque l'ordre du jour est déjà très chargé, et il est devenu courant, ces dernières années, que la séance s'ouvre sur une question préalable d'un syndicaliste désirant savoir si des questions générales pourront être abordées, bien que l'ordre du jour ne le prévoie pas. Le président répond alors que cette possibilité existe lorsque l'ordre du jour est épuisé, ce qui se produit généralement à une heure très avancée. On peut alors se demander pourquoi les convocations en assemblée plénière ne se font pas le matin au lieu de l'après-midi ...

En juin 1971, les syndicats avaient demandé la convocation du Conseil supérieur de la Fonction publique afin d'examiner des questions de caractère général : rémunérations, retraites, problèmes catégoriels généraux, problèmes sociaux, réforme administrative. En fait, cette initiative s'explique dans le contexte des négociations salariales qui se trouvaient alors au point mort et il est difficile de dire si la convocation du Conseil supérieur pour novembre 1971 fut directement provoquée par cette demande. A l'exception de la communication sur la formation professionnelle, la session ne fut consacrée qu'aux propositions indiciaires et statutaires habituelles. Aussi, dans un climat de vif mécontentement, les syndicats firent-ils savoir qu'ils refuseraient de siéger le 10 novembre si le gouvernement ne s'engageait pas à ouvrir, par ailleurs, des discussions sur la progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires, et les négociations s'ouvrirent le 12. Parmi les vœux sur lesquels s'est prononcée l'assemblée plénière à une très large majorité, relevons l'accélération de la réforme des catégories C et D, le respect de toutes les recommandations du plan Masselin, la réforme d'ensemble de la catégorie B, la mise en place de la consultation d'organismes paritaires. Dans ce dernier vœu, il était demandé que les dispositions du décret 59-307 sur les comités techniques paritaires soient respectées, que ces comités soient mis en place partout où ils n'existent pas et que, plus particulièrement, soit institué un comité technique interministériel.

Dans sa dernière partie, l'assemblée plénière se transforme en commission de recours. Toutes les personnes qui assistent à la réunion, notamment de nombreux fonctionnaires de la direction de la Fonction publique, et qui ne sont pas membres du Conseil, quittent la salle. Depuis 1949, on a compté une trentaine de recours.

Il faut, enfin, indiquer la réunion extraordinaire de l'assemblée plénière sans consultation préalable des sections. Ce fut notamment le cas en juillet 1964, où étaient à l'ordre du jour deux textes créant un corps unique d'administrateurs civils et fixant les modalités de gestion de ces personnels, ainsi qu'en mars 1972, où des textes statutaires concernant les personnels enseignants et les attachés d'administration centrale furent

présentés.

3. Les différentes conceptions en présence

A. L'attitude de l'administration

1. Les représentants de l'administration ne constituent pas un bloc toujours uni en face des syndicats. On rapporte qu'un conseiller d'État, qui siégea longtemps au Conseil supérieur sous la IV^e République, votait fréquemment avec les délégués syndicaux. En 1963, un autre membre du Conseil d'État tenait des propos nuancés : il croyait savoir que les avis émis par le Conseil supérieur et suivis par le gouvernement n'étaient pas très nombreux. Cependant, il ne pouvait souscrire à l'idée que le Conseil supérieur de la Fonction publique était inutile et pensait que, d'une session à l'autre, il était indispensable de faire suivre les affaires par des groupes de travail qui permettraient des échanges de vues plus larges. En revanche, la position du ministère des finances est certainement la plus dure : en 1959, le directeur du Budget faisait remarquer que le Conseil supérieur ne pouvait valablement se prononcer que sur des révisions indiciaires ayant donné lieu à une inscription budgétaire préalable. De son côté, le directeur du personnel au ministère des Finances observait, en 1963, que s'il y a des désaccords c'est parce que l'on se fait une conception fautive du rôle du Conseil supérieur. « S'il est souhaitable qu'il existe un organisme au sein duquel les représentants des grandes fédérations puissent exprimer leur avis en présence de représentants de l'administration et sous la présidence d'un membre du gouvernement, il ne faut pas que les réunions de cet organisme soient l'occasion de revendications particulières ».

Le directeur général de la Fonction publique insistait alors sur l'intérêt des contacts entre administration et personnels lors des réunions préparatoires à la tenue du Conseil. « Personne ne conteste que les directeurs de personnel ne voient les organisations syndicales à cette occasion et ne retiennent un certain nombre de leurs demandes. Certes, elles ne le sont pas toutes et même celles qui sont retenues par les directions ne sont pas toujours admises ensuite par les directeurs de la Fonction publique et du Budget. C'est que même si elles paraissent fondées en elles-mêmes, elles doivent être confrontées à d'autres demandes présentées par d'autres ministères ».

2. L'attitude des gouvernements a été à peu près constamment de limiter le rôle du Conseil supérieur à des questions d'ordre technique.

Une position nouvelle fut adoptée par Louis Joxe en 1959. Ce dernier alla même jusqu'à souhaiter des réunions trimestrielles, comme le prévoient les textes. Ainsi les échanges de vues sur des problèmes généraux se multiplièrent en 1959, sur les

administrateurs civils et les attachés d'administration centrale, ainsi qu'en 1963, sur les problèmes de l'aménagement des horaires de travail et les catégories C et D. En outre, un groupe de travail fut chargé d'étudier l'aide au logement des fonctionnaires et, par arrêté du 15 juin 1960, fut instituée une Commission du Logement puis, par décret du 23 octobre 1962, une Commission centrale du logement des agents civils de l'État et des établissements publics.

En juin 1963, Louis Joxe fit au Conseil supérieur un exposé sur les projets de réforme administrative, et toute la séance de janvier 1964 fut consacrée à des questions d'intérêt général : réforme des structures administratives départementales et régionales, ainsi que de la Fonction publique sur les problèmes des administrations centrales et des administrateurs civils, des attachés d'administration centrale, des personnels administratifs d'encadrement des services extérieurs ou de l'aménagement des conditions de travail. A la suite de ces exposés généraux, Pierre Tribié (FO) marquait la surprise des représentants des fonctionnaires qui n'avaient reçu aucune documentation avant la séance. Il demandait une deuxième réunion pendant laquelle les représentants des syndicats pourraient faire part de leurs observations.

En 1965, une communication était faite par le directeur général de la Fonction publique sur les mesures intéressant la fonction publique dans le projet de budget pour 1966. Mais les syndicats constatèrent aussitôt que les dotations budgétaires communiquées avaient été élaborées sans aucune discussion, ni même aucune consultation valable des organisations syndicales. « Ils estiment que l'attitude du gouvernement transformant ainsi le Conseil supérieur de la Fonction publique en simple « conseil d'enregistrement » constitue une violation de l'article 1 du décret du 14 février 1959, qui donne compétence à cet organisme pour discuter de toutes questions de caractère général intéressant les fonctionnaires et la Fonction publique ». A quoi le Président de la séance devait répondre que le Conseil supérieur était appelé à discuter de questions plus importantes que par le passé. « Mais il ne serait pas concevable qu'il se substituât au Parlement et au Gouvernement pour le vote et la préparation du budget ». Pierre Tribié répliqua alors qu'on ne saurait compter sur les organisations syndicales pour répartir la pénurie.

A la séance de juillet 1966, fut également présentée une communication sur les mesures concernant les rémunérations de la fonction publique. Dans une déclaration commune, les organisations syndicales déclarèrent qu'elles ne pouvaient « donner l'impression à leurs adhérents d'accepter une conciliation sur les problèmes des rémunérations et qu'en refusant de siéger davantage à la séance plénière du Conseil supérieur, elles veulent exprimer le mécontentement et le malaise de la Fonction publique ». Cette expérience d'ouverture tentée sous le ministère Joxe et les débats que nous venons de rapporter illustrent parfaitement quelles peuvent être les ambiguïtés d'une participation au

sein d'organes consultatifs.

Des communications sur certaines questions d'ordre général continuèrent à être présentées au Conseil sous le ministère Michelet : ainsi, en 1967, sur le logement et les services sociaux, la formation professionnelle, le personnel des centres de traitement automatique, les transformations d'emplois, les rémunérations. En revanche de 1968 à 1971, l'ordre du jour des réunions s'est limité à l'examen des recours, des questions statutaires et judiciaires et enfin des vœux émis par la section syndicale, les questions abordées étant d'ordre technique et le plus souvent restreint. En 1971, toutefois, une communication fut faite sur la formation professionnelle dans la Fonction publique. En fait, le dialogue entre l'administration et les syndicats se poursuivait dans d'autres instances.

3. Dans le texte des conclusions du Protocole Oudinot publié à la suite des discussions de mai-juin 1968 entre les syndicats de fonctionnaires et le gouvernement, ce dernier s'engageait à donner au Conseil supérieur de la Fonction publique, dont la composition et les règles de fonctionnement pourraient être améliorées, le pouvoir de formuler, en des matières à déterminer, des propositions et non plus de simples avis.

En décembre 1968, la direction de la Fonction publique soumettait aux organisations syndicales un projet sur l'exercice des droits syndicaux et les organes de participation. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la Fonction publique, il était proposé de porter le nombre de membres de 32 à 34, ce qui aurait permis de donner un siège à la Fédération autonome. Le gouvernement acceptait que les représentants syndicaux soient nommés dans l'ordre de présentation et il rappelait d'ailleurs qu'aucun candidat n'avait jamais été récusé. Parmi les représentants de l'administration, il était prévu que des personnalités qualifiées pourraient être nommées. Enfin, le ministre chargé de la Fonction publique s'engageait à réunir annuellement les représentants des organisations syndicales en vue d'examiner en commun les modalités de répartition des crédits de la Fonction publique inscrits au Budget et destinés à la rémunération des fonctionnaires. Le cadre de cette discussion n'était pas précisé et n'était donc pas obligatoirement lié à la réunion du Conseil supérieur.

De 1968 à 1972, le fonctionnement du Conseil supérieur de la Fonction publique est allé plutôt en se dégradant. Ainsi, en mars 1972, les protestations syndicales furent-elles unanimes : l'assemblée plénière se tint, en effet, sans réunion préalable de la section syndicale et les fiches ne furent reçues que trois jours avant la séance. D'où une déclaration solennelle du ministre qui s'engagea à ne plus convoquer le Conseil si les sections n'avaient pas siégé auparavant. D'autre part, trois nouvelles réunions du Conseil supérieur étaient prévues avant la fin de l'année 1972.

Quant à la Commission des droits syndicaux réunie à la suite des accords Oudinot de 1968, elle n'a, jusqu'à présent, pas abordé le problème du Conseil supérieur de la Fonction publique. Seul l'exercice des droits syndicaux a été traité et a donné lieu à la publication de

l'instruction du 14 septembre 1970⁴. En ce qui concerne les organes paritaires, la réunion de la commission a été plusieurs fois annoncée et ajournée, ainsi furent successivement prévues les dates de juin 1970, janvier 1971, janvier, avril, puis juin 1972...

B. Les critiques et propositions des syndicats

1. Sous la IV^e République, le Conseil supérieur de la Fonction publique eut surtout à connaître des questions concernant l'application du statut et les classements indiciaires. La discussion des problèmes généraux était donc tombée en désuétude. Cependant depuis 1959, les syndicats s'élèvent contre le caractère facultatif de la saisine du Conseil sur les problèmes généraux de la Fonction publique, ainsi que contre le caractère consultatif des avis émis et le non respect de la périodicité des réunions. Le système de la voix prépondérante du président instauré en 1959 a été également critiqué, encore que, dans la pratique, les conséquences n'en soient pas déterminantes, puisque les avis ne sont que consultatifs.

En 1959, le représentant de Force ouvrière faisait une proposition originale : il aurait, en effet, souhaité que chaque section ne reste pas cantonnée sur ses positions mais que des solutions transactionnelles puissent être dégagées. Il demandait, pour cela, l'établissement d'un nouveau règlement intérieur, mais il ne fut donné aucune suite à cette proposition. Les syndicats rappelèrent plusieurs fois que des vœux émis à la majorité des membres, et même avec 24 voix sur 27, n'avaient jamais été suivis.

Dans les années 1960, les syndicats jugeaient inadmissible la pratique traditionnelle consistant à envoyer des fiches trop peu de temps avant les réunions pour qu'elles puissent être sérieusement étudiées. Les représentants de la CFTC demandaient que le Conseil supérieur soit saisi, pour discussion et avis, de tout projet éventuel de remise en ordre des traitements ou retraites. De même, elle critiquait l'absence de politique d'ensemble en matière de révision indiciaire et souhaitait que puissent s'instaurer de véritables discussions au terme desquelles des accords pourraient intervenir entre les sections syndicale et administrative. La plupart des représentants syndicaux constataient que le Conseil supérieur était le plus souvent saisi lorsque des arbitrages étaient déjà intervenus, ou sans que les comités techniques paritaires aient siégé. La *Tribune des fonctionnaires* CGT écrivait en mai 1964 : « Si l'action des personnels n'a pas imposé, avant, des solutions favorables, il ne reste pratiquement aucune chance d'y parvenir pendant la session ».

La contestation syndicale alla jusqu'au refus de siéger. Ainsi, en 1963, les délégations de Force ouvrière et de la CGT quittèrent la réunion de la section syndicale pour

⁴ SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), « La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration. ». *Annuaire international de la Fonction publique*, 1970-1971, p. 83-96.

protester contre l'insuffisance des propositions gouvernementales. En juillet 1964, les représentants de la FEN, de la CGT et de FO abandonnèrent la séance pour marquer leur opposition à la réforme du statut des administrateurs civils et au rôle de chambre d'enregistrement dévolu au Conseil. De même, en 1966, les syndicats se retirèrent après avoir fait une déclaration commune indiquant qu'ils ne pouvaient donner l'impression à leurs adhérents d'accepter une conciliation sur le problème des rémunérations et, qu'en refusant de siéger davantage à la séance plénière du Conseil, ils voulaient exprimer le mécontentement et le malaise de la fonction publique.

En 1967, FO et la CFDT demandaient que les syndicats soient appelés à intervenir aussi souvent que possible par l'intermédiaire des comités techniques paritaires. Le ministre Edmond Michelet déclara souhaiter que le texte instituant les comités soit interprété d'une façon libérale. Le vœu recommandant aux administrations de réunir les comités techniques paritaires chaque fois qu'un projet de statut est à l'étude recueillit 24 voix sur 32. Mais, en 1968, les représentants syndicaux constataient toujours que le Conseil était souvent saisi sans que les comités techniques paritaires aient siégé. Ils regrettaient également que les fiches soumises à l'examen ne soient distribuées que quelques jours avant la réunion.

Par ailleurs, la CGT remettait en cause sa représentation au Conseil, qui ne correspondait plus à son influence réelle. En effet, alors que FO était considérée, en 1948, comme l'organisation la plus importante dans la fonction publique, la CGT a pensé avoir rattrapé sa rivale vers 1962 et n'a cessé, depuis, d'accroître sa prépondérance. Elle estimait donc que le rapport de 5 sièges à FO contre 3 à la CGT constituait une véritable brimade⁵. La FEN, quant à elle, vient en tête de toutes les fédérations, mais n'a toujours que 3 sièges, sa situation étant ambiguë dans la mesure où elle ne représente qu'un secteur de la fonction publique.

2. En octobre 1968, la CFDT proposait à la direction générale de la Fonction publique une première ébauche de modifications des organismes paritaires. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la Fonction publique, la CFDT demandait le retour à l'ancienne formulation, antérieure à 1959, disposant que le Conseil *est saisi* et non *peut être saisi*. D'autre part, le Conseil devrait connaître obligatoirement de toutes propositions tendant à porter modification du statut général des fonctionnaires ainsi que des règlements d'administration publique pris pour son application, de toutes dispositions de statuts particuliers comportant des dérogations au statut général, des dispositions communes à des catégories interministérielles et des statuts particuliers de ces catégories, sauf examen par des comités techniques interministériels.

Les représentants syndicaux au Conseil supérieur seraient nommés sur désignation des fédérations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives, et non plus sur leur

⁵ *La Tribune des Fonctionnaires et retraités*, CGT, n° 200, avril 1968, p. 12.

proposition. Le nombre de sièges dévolu à chaque fédération serait établi au prorata des suffrages obtenus dans les élections professionnelles. Les questions soumises au Conseil devraient toujours être envoyées pour étude à chacune des sections, alors que le président peut actuellement les inscrire directement à l'ordre du jour de l'assemblée plénière. Dans le cas d'une question soumise par un des membres, le gouvernement pourrait, après étude des sections, s'opposer à ce que l'affaire vienne en séance plénière. La question serait alors obligatoirement soumise à la séance plénière de la session suivante, avec ou sans nouvel examen par les sections.

De leur côté, les fédérations CGT de fonctionnaires proposaient plusieurs modifications. Le Conseil supérieur de la Fonction publique serait obligatoirement consulté sur toutes les questions de caractère général intéressant la fonction publique, notamment les rémunérations et crédits de fonctionnement des services, les indemnités à caractère général, les classements indiciaires, les retraites, les statuts interministériels, l'organisation et le fonctionnement des services.

La *Tribune des fonctionnaires* (CGT) rappelle périodiquement que le fonctionnement du Conseil supérieur devrait être amélioré, et qu'il est temps de revoir et de mettre au point le rôle et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Fonction publique (décembre 1969). « Jamais nous n'avions été aussi éloignés de l'esprit du statut général de 1946 et du rôle qu'il avait entendu confier au Conseil supérieur, à savoir examiner à fond, et sérieusement, les problèmes les plus généraux de la Fonction publique » (mai 1970). « Même dans ce cadre volontairement limité, le fonctionnement de cet organisme est défectueux. Dans les votes sur les fiches indiciaires et statutaires, les 16 représentants de l'administration forment généralement un bloc, et dans les votes sur les vœux qui sont, en l'état actuel des choses, un moyen de concrétiser l'avis du Conseil supérieur sur chaque problème, il est significatif que les représentants du Budget et des Finances soient constamment sur des positions hostiles à toute réforme et que les représentants de la Fonction publique partagent parfois leurs suffrages » (novembre 1971).

La position de Force ouvrière apparaît beaucoup plus réservée et nuancée. Ainsi, à propos de la circulaire sur les droits syndicaux dans la fonction publique, ce passage mérite d'être cité. « Sont-ils parfaitement définis? La critique est toujours possible... N'oublions pas qu'il y a moins de 30 ans les organisations de la Fonction publique n'étaient pas reconnues. A cette époque, elles paraissaient plus belles ; elles avaient le goût du fruit défendu. Mais du droit syndical, ne devons-nous pas aspirer à la gestion syndicale ? La vie est une lutte permanente. L'essentiel c'est d'être capable d'assumer les responsabilités que l'on réclame. Le texte sur les droits syndicaux n'aura de valeur que dans la mesure où le syndicalisme sera vivant et dynamique sans pour autant tomber dans le travers d'un romantisme

sympathique, mais souvent inadapté »⁶.

Alors que la CFDT et la CGT présentaient à la direction de la Fonction publique, en 1968, des textes de réforme du Conseil supérieur de la Fonction publique, FO ne faisait aucune proposition ... La séance du Conseil supérieur de novembre 1971 n'a même donné lieu à aucun commentaire dans la *Nouvelle Tribune*, alors que quatre pages étaient consacrées aux négociations salariales. Les dirigeants de Force ouvrière, rejoignant en cela la position des autres centrales syndicales, se bornent à déclarer que le Conseil supérieur de la Fonction publique est devenu une simple chambre d'enregistrement et que les discussions, lorsqu'elles existent, se situent ailleurs ...

Cette éclipse du Conseil supérieur est évidemment liée au contexte général de la politique « contractuelle » de l'actuel gouvernement. Elle découle certainement aussi de ce que pour toutes les affaires importantes, et notamment en matière salariale, les interlocuteurs des syndicats sont à l'Hôtel Matignon. Depuis 1969, s'est d'ailleurs instaurée la pratique de rendez-vous annuels de discussion sur les salaires. On peut toutefois se demander quelle est l'efficacité de ce genre de discussions qui s'apparentent d'assez loin aux négociations menées dans le secteur public. Ces dernières négociations, portant sur des secteurs mieux définis et limités, permettent certainement des discussions plus réelles.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas perdre de vue que, à tous les niveaux, les contacts sont permanents entre représentants des syndicats et administration, que le fonctionnement des organes formels n'est que le reflet du rapport des forces en présence et, pour le chercheur, un bon révélateur de la réalité.

En conclusion, on peut dire que, à l'heure actuelle, le gouvernement et la majorité des syndicats de la Fonction publique sont parfaitement d'accord sur un point : ne pas opérer de brusque modification dans le système existant de consultation officielle.

On peut, malgré tout, s'aventurer à chercher quelles pourraient être les conditions d'un meilleur fonctionnement du Conseil supérieur. Sans doute, l'assemblée plénière est-elle trop nombreuse pour qu'un véritable dialogue puisse s'établir. Seuls des groupes de travail permettraient que des discussions réelles existent entre l'administration et les représentants de son personnel. Les délégations syndicales pourraient certainement se réduire à deux ou trois unités et, de son côté, l'administration n'a sans doute aucun besoin d'être représentée par une dizaine ou une quinzaine de personnes. On peut également se demander si des négociations menées par grands secteurs, regroupant plusieurs ministères, ne seraient pas plus fructueuses, la direction générale de la Fonction publique conservant son rôle de coordination. Ce type de négociations se rapprocherait plus de celles qui se poursuivent dans le secteur public, mais suppose que les syndicats soient suffisamment forts à cet

⁶ *La Nouvelle Tribune*, FO, n° 206, août-septembre-octobre 1970.

échelon, et leur fractionnement actuel ne va pas dans ce sens. En tout état de cause, le dialogue ne pourra s'établir qu'entre partenaires puissants, c'est-à-dire des syndicats responsables et un gouvernement parfaitement informé de l'ensemble des problèmes de la fonction publique.

IV. LE CHOC DE L'EUROPE

LES SYNDICATS DES SERVICES PUBLICS FACE AU MARCHÉ UNIQUE ¹

Les institutions européennes connaissent à peine l'existence des entreprises publiques et partent du principe que, publiques ou privées, elles doivent toutes se conformer aux règles du marché et de la concurrence. Sont considérées comme entreprises appartenant au secteur public, non seulement les entreprises et établissements publics du droit français, mais aussi les régies directement administrées par les pouvoirs publics, comme les Télécommunications jusqu'en 1990. En matière d'aides publiques, l'article 90.2 du Traité prévoit seulement des dérogations pour atteindre un objectif d'intérêt économique général ne portant pas atteinte à l'intérêt de la Communauté ². L'interprétation de cette clause étant de plus en plus restrictive, on peut se demander quelle est l'utilité d'un secteur public sous influence étatique s'il doit, en tout point, se comporter comme les entreprises privées. L'Acte Unique ne fait aucune référence aux entreprises publiques et le concept même de Service public marchand est quasiment absent de l'univers européen. Pourtant, tous les Etats du Marché commun sont en situation d'économie mixte et il existe quelques rares organismes de la Communauté qui appartiennent au secteur public, comme la Banque européenne d'Investissement. De même, le Centre européen de l'Entreprise publique est reconnu comme partenaire auprès des Communautés, mais la représentation des entreprises publiques n'est pas prévue au Conseil Economique et Social. La plupart du temps, les entreprises publiques sont considérées par les instances communautaires comme des obstacles à la mise en place du marché unique ³.

En définitive, dans la logique européenne, les entreprises des secteurs public et privé ont des fonctions identiques, qui peuvent être d'intérêt général, mais doivent être exécutées dans le respect des règles de la concurrence. De même, les droits exclusifs ou spéciaux (monopole, concession ...) peuvent être attribués aussi bien à des entreprises publiques que privées. Quant à d'éventuelles missions d'intérêt économique général, sous forme de contraintes publiques - par exemple, la lutte contre le chômage, l'aménagement du territoire ou la préservation des grands équilibres économiques -, elles constituent des « obligations

¹ Publié dans : Pierre Muller dr. *L'Administration Française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992.

² Dutheil de la Rochère (Jacqueline) et Vandamme (Jacques). *Interventions publiques et droit communautaire*. Pédone. 1988, 188 p.

³ Haut Conseil du Secteur public. *Le secteur public concurrentiel 1987-1988*. Rapport 1988. La Documentation Française. 1990, p 151 à 206.

indues » et doivent donc être compensées par les pouvoirs publics ⁴.

En réalité, l'interprétation des textes européens se fait aujourd'hui selon deux inspirations, soit libérale, soit socialisante. Pour les premiers, le secteur public peut servir d'infrastructure à l'économie privée afin que celle-ci dégage le maximum de profits à réinvestir. Mais ce secteur public doit dépérir et sa prise en compte ne constitue qu'une phase transitoire vers la libéralisation totale du marché. C'est la position de l'actuel Commissaire européen à la Concurrence Sir Brittan. Au mieux, on commence à envisager la nécessité d'une politique industrielle commune, mais sans avoir à faire appel à des entreprises publiques nationales. Pour les seconds, tenants de l'économie mixte, les entreprises publiques sont destinées, dans les secteurs stratégiques, à orienter et diriger l'économie privée et ne doivent pas être pénalisées vis à vis de leurs concurrents qui n'ont pas ces obligations. Mais il est admis que les établissements qui prétendent être les seuls à pouvoir assurer un service public doivent, de plus en plus, être soumis à la concurrence. Ainsi, la régie directe est, le plus souvent, considérée comme inefficace et doit donc être transformée en entreprise ou établissement public soumis, pour une grande part de ses activités, au marché. Quant aux entreprises dont l'activité spécifique de service public n'est pas démontrée, elles peuvent s'ouvrir largement à la participation de capitaux privés.

Ces principes valables pour les services publics marchands font, en fait, reculer les limites de la plupart des services publics, même non marchands. Et l'idéologie commune à l'ensemble des services publics français s'en trouve directement affectée. En effet, le modèle de l'économie publique, de la gestion des services publics étatiques ou locaux, est fortement ancré dans toutes les cultures de gauche, en France et ailleurs. Ce modèle est la matrice idéologique de la grande majorité des organisations syndicales, tout spécialement dans les grands services publics de l'Etat, des collectivités locales, des chemins de fer, du gaz et de l'électricité etc.. La mise en place du Marché unique, la vague de dénationalisation ou de désétatisation d'un certain nombre d'entreprises et services constitue, pour le monde syndical, un traumatisme et un défi, dont certains ne semblent pas encore avoir mesuré l'ampleur.

Dans la culture syndicale traditionnelle, les services publics obéissaient à une sorte de principe de subsidiarité : ils devaient, sous forme de monopole, faire face à ce que le secteur privé ne pouvait ou ne devait pas faire et, pour certains marxistes, le secteur public devait être généralisé à la plupart des activités. Le principe fondateur était l'égalité de traitement de tous les usagers, à des prix abordables pour tous, voire gratuits selon les besoins. L'Etat ou les collectivités publiques devaient prendre en charge les investissements d'intérêt général, les problèmes de coordination et d'aménagement du territoire. L'idée sous-jacente était que les bénéfices éventuels devaient profiter à tous, en particulier par la baisse

⁴ Centre européen de l'Entreprise publique. Congrès de Montpellier. octobre 1990.

des tarifs, et qu'une péréquation devait être établie entre usagers plus ou moins favorisés. La gestion publique serait, à l'évidence, plus rationnelle et socialement plus efficace à la fois pour les usagers et pour les personnels.

Les statuts des employés, rigoureusement définis une fois pour toutes au niveau central, allaient de pair avec le refus du marché et de la concurrence. La collectivité était destinée à subvenir aux besoins des personnels et des usagers face à la contribution des « riches qui paieraient ». Toute recherche de productivité ou de rentabilité des services publics n'était, en dernier ressort, qu'une extraction de bénéfices au profit du capitalisme. Les argumentations syndicales sont parfois, mais assez rarement, plus élaborées car ces réflexes sont ancrés depuis si longtemps qu'ils sont de l'ordre de l'évidence. Le terme Service Public est utilisé bien souvent de manière incantatoire, sans autre démonstration. En tout état de cause, pour la plupart des syndicats, le principe demeure fondamental, comme nous le verrons dans le cas de l'Armement et des PTT.

1. Les racines du modèle statutaire de gestion des personnels

La culture des ouvriers et employés de l'Etat prend ses racines au XIX^e siècle, dans une période où ils ont expérimenté l'instabilité de l'emploi et le favoritisme, politique, social ou autre. Un égalitarisme intégral en découlera. Pour les fonctionnaires, les diplômes seront le seul capital admis, fondé sur le mérite ; les recrutements devront être rigoureusement anonymes, avec des concours et des jurys ; l'avancement, pour partie à l'ancienneté, évitera l'arbitraire ; la retraite donnera l'assurance qu'on ne sera jamais totalement démuné ⁵. Pour les ouvriers, des cahiers d'embauche établiront un système excluant les aléas : les inscriptions se feront chronologiquement et donc l'embauche à l'ancienneté dans le rang - avec toutefois des droits particuliers à la famille des ouvriers déjà en place ou à certaines catégories « méritantes » (anciens combattants, victimes de guerre ...). Même si la garantie de l'emploi n'est pas prévue par les textes, elle se pratique le plus possible dans les faits, avec des mesures de dégageant des cadres, de reclassement etc., permettant d'éviter le chômage pur et simple. De même, les garanties en matière d'accidents et de maladie seront peu à peu étendues et le système sera constamment consolidé, de manière à laisser subsister de moins en moins de risques.

La défense collective des agents, mise en place dès le début du siècle dans tous les services publics, permettra non seulement d'obtenir des améliorations du gouvernement, du parlement et de la hiérarchie, mais amènera à un contrôle des garanties par les syndicats eux-mêmes ou par les représentants des personnels. Toutes ces pratiques ont précédé le

⁵ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*. Presses Universitaires de Lille. 1989. 342 p. ; *Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948*. P.U.F. 1989. 288 p.

droit qui, parfois avec beaucoup de retard, finit par les codifier et les étendre à toutes les catégories similaires, spécialement à celles qui n'avaient aucun moyen de pression particulier sur les pouvoirs publics ou l'opinion. Le statut général des fonctionnaires de 1946 en fut le meilleur exemple et tous les grands services publics obtinrent le leur : cheminots, gaziers et électriciens, ouvriers d'Etat, fonctionnaires territoriaux et hospitaliers etc. ⁶.

La « peur de manquer », dont seuls ceux qui ne l'ont jamais éprouvée peuvent sourire, est ainsi le fondement d'une accumulation de protections, accordées d'autant plus facilement qu'elles permettaient aux pouvoirs publics d'économiser sur le court terme et de payer des traitements et salaires généralement plus bas que dans le secteur privé. Elles permettaient aussi de fidéliser les employés, car toute grande organisation a besoin de stabilité : outre les administrations traditionnelles, le cas des chemins de fer est patent. Ce renforcement perpétuel aboutira, malgré les avantages de plus en plus étendus dans le privé, à une situation privilégiée dans tous les domaines, y compris les rémunérations pour les catégories inférieures des ouvriers et petits employés publics ⁷, les catégories moyennes et supérieures restant franchement désavantagées dans certains secteurs de l'emploi public.

Le développement des droits syndicaux, destinés à veiller sur l'application concrète des garanties, est la clé de voûte du système, avec tous les effets pervers connus tels que rigidités excessives, bureaucratisation des représentants, contournement des syndicats par les responsables et manque de concertation réelle. La défense des « droits acquis » était d'autant plus efficace que l'on faisait nombre face au Parlement, comme masse électorale, au gouvernement et à l'opinion. Le développement des médias de masse, eux-mêmes centralisés, alla dans le même sens. L'Etat-patron est ainsi celui sur lequel la puissance du nombre et la menace de grève aura le plus d'impact. Les statuts devront donc être étendus à des catégories les plus vastes possibles et dépendre le plus directement de l'Etat, sans intermédiaire, dans des services en régie directe, c'est-à-dire totalement administrés. La défense du statut étatique des services devient donc le corollaire de la défense des statuts des personnels. Mais ce ne fut pas toujours le cas.

2. Le mythe du retour à la Nation.

L'antiétatisme était très développé dans les syndicats des services publics au début du siècle, participant des idées du temps sur l'antiparlementarisme et d'une lutte des classes particulière aux services publics contre l'Etat-patron. Au fur et à mesure que des garanties furent obtenues, cet antiétatisme de principe s'estompa et se transmuta dans le système

⁶ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*. L'Harmattan, 1993, à paraître.

⁷ Singly (François de) et Thélot (Claude). *Gens du privé - gens du public. La grande différence*. Dunod. 1988, p 84.

réformiste des nationalisations.

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la nationalisation industrialisée permit de donner un autre sens à la lutte, tout particulièrement dans les services publics dont certains, comme les chemins de fer, le gaz et l'électricité, dépendaient encore d'entreprises privées. Dans cette nouvelle idéologie, le pouvoir étatique serait rééquilibré par le pouvoir syndical et par le pouvoir des consommateurs et usagers, qui siègeraient dans les conseils d'administration des entreprises et établissements « nationalisés » et non pas étatisés. Le troisième pouvoir, celui des consommateurs, était évidemment destiné à éviter le face à face Etat-personnel et la domination de l'un ou de l'autre - d'où l'enjeu constitué, pour chacun d'eux, par cette force d'appoint. Les consommateurs et usagers étaient les représentants de la Nation concrète face à un intérêt général abstrait représenté par les pouvoirs publics et l'Etat. Les syndicalistes pouvaient alors défendre l'idée de services publics en quelque sorte autonomes, fondés sur l'égalité de traitement des usagers d'une part et des personnels d'autre part. Les services publics étaient antinomiques des services marchands, où la clientèle paie selon les lois du marché et de la concurrence, selon la situation géographique etc., alors que tous les citoyens ont un droit égal à être traités de manière identique. Parallèlement, les syndicats réformistes de fonctionnaires, y compris aux PTT, récusaient un statut unique et octroyé par la puissance publique et privilégiaient l'idée de services déconcentrés et autonomes.

Les communistes finirent par se rallier à l'idée de nationalisations qui, après la Libération, furent largement mises en place dans les grands services publics, accompagnées de statuts très protecteurs pour les personnels, par exemple à EDF-GDF. Cependant, les nationalisations évoluèrent très vite vers une étatisation de fait, la nouvelle vague de 1981-82 tentant de rétablir un certain équilibre, avec un succès mitigé, dans le cadre de la loi de démocratisation du secteur public.

3. Les convergences étatiques de la CGT et de FO

Cette idéologie réformiste de la nationalisation, non étatisation, fut curieusement abandonnée par Force Ouvrière, semble-t-il par absence de culture du passé, mais aussi et surtout pour s'adapter à des moyens d'action locaux très faibles. Peu à peu le statut de la fonction publique, que la tendance FO critiquait en 1946, devint le meilleur garant des droits acquis et, lors de sa mise à jour en 1983, FO se retrouva avec la CGT pour en vanter les mérites. De même, les projets de régie coopérative pour les PTT, dans la droite ligne de la nationalisation industrialisée, furent abandonnés dans les années 1970. FO craignait, en effet, d'y perdre certains avantages du statut : concours nationaux, parité avec les Finances,

gestion centralisée plus facile à contrôler syndicalement ⁸. A ce moment, c'est la CFDT qui reprit un certain nombre des thèmes du syndicalisme réformiste de l'entre-deux-guerres, et même du syndicalisme révolutionnaire du début du siècle avec l'autogestion.

Ainsi, depuis les années 1970, FO comme la CGT s'insurgent contre toute menace de privatisation, même s'il s'agit de passer d'un système étatique en régie directe à un établissement public ou une entreprise publique. Ces attitudes sont évidemment à replacer dans le cadre de l'idéologie générale sur le libéralisme, le marché, la concurrence et l'Europe.

Pour la CGT, le marché libéral est le fondement de l'injustice sociale, la concurrence est le vecteur de l'exploitation capitaliste et la Communauté Européenne représente la généralisation de ce système inique. Elle empêche, en effet, un pays de protéger ses intérêts propres et rend inopérante toute pression sur un gouvernement particulier par les groupes d'intérêts internes, notamment ceux des syndicats de travailleurs. Le modèle protectionniste serait le seul capable de faire face à la concurrence étrangère, souvent immorale, dans la mesure où elle repose sur une surexploitation dans certains pays asiatiques ou en voie de développement. Le Marché Commun, même s'il n'est plus considéré à l'Est comme une menace, reste le principe de désintégration du système des relations sociales antérieures. Très logiquement, la CGT s'oppose donc à toute modification dans le sens d'une ouverture libérale, craignant avant tout la remise en cause des régimes sociaux les plus avancés ⁹.

La position de FO est plus nuancée, dans la mesure où elle se déclare pour l'Europe mais, dès qu'un service risque d'être soumis à la concurrence, elle s'élève contre le « démantèlement du Service public », défini selon les critères traditionnels de l'égalité de traitement pour tous, sans référence à une quelconque rentabilité. Ses tendances jacobines se sont renforcées devant le risque de ne pouvoir faire face à des politiques sectorielles et diversifiées. Le système antérieur a, pour elle, l'immense avantage d'être connu et relativement stable.

La CFDT, au contraire, ne récuse plus le marché, même s'il doit être encadré par les pouvoirs publics et si ses effets pervers doivent être redressés. Elle considère que l'Etat ne s'est pas montré un patron meilleur que les autres et qu'il ne doit donc pas être sacralisé. Elle ne refuse pas, a priori, le passage d'un système totalement administré à des formules d'établissement public ou de société nationale, dans un régime d'économie mixte, si le type de services rendus le nécessite. Elle considère que sa tâche consiste essentiellement à protéger les avantages des personnels, alors que les décisions concernant le statut des entreprises sont d'abord du ressort du Gouvernement et du Parlement. Certains demandent

⁸ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). Les syndicats et la réforme des PTT, ci après.

⁹ Decaillon (Joël). « Evolutions européennes ». *Le Peuple*, 25 octobre et 15 novembre 1990.

même une « renationalisation » des services publics, orientés vers une réelle attention aux besoins des usagers, ce qui n'interdit pas une participation de capitaux privés ¹⁰.

4. Deux cas de désétatisation parallèles : l'Armement terrestre et les PTT

Ces tendances générales ont pu être observées de manière précise concernant le Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT) et les Postes et Télécommunications ¹¹.

Dans les deux cas, et comme précédemment avec la Société Nationale des Poudres et Explosifs en 1970, ainsi que la Société Tabacs et Allumettes en 1980, les règles du Marché Commun, l'évolution des techniques et des produits, ont entraîné des réformes statutaires transformant des régies directes en sociétés nationales ou établissements publics.

Comme dans l'Armement, la CGT a insisté sur l'aspect national du service public des PTT : la France a intérêt à coopérer mais il ne peut y avoir de coopération internationale efficace sans respect de l'identité de chaque peuple. Le statut des fonctionnaires, le service public des PTT sont partie intégrante de notre spécificité nationale. Cela exige le respect de la péréquation tarifaire, l'égalité d'accès à tous les services, l'aménagement cohérent de l'ensemble du territoire, et donc l'arrêt de toute fermeture de services jugés insuffisamment employés et non rentables ¹². Dans l'un et l'autre cas, Force Ouvrière a d'abord tenté de présenter des propositions alternatives sur la reconquête des marchés d'armement pour le GIAT et le budget spécifique pour les PTT, de manière à conserver le statut d'établissement d'Etat et les statuts des personnels. Dans les deux cas également, la CFDT a fini par reconnaître les nécessités européennes de la concurrence et a donc cherché à garantir les avantages des personnels en collaborant étroitement avec les pouvoirs publics pour la mise au point des textes.

Après une longue période de gestation où les difficultés du GIAT comme celles des PTT ont été largement explicitées, les personnels ont été consultés ou informés des solutions possibles : plan stratégique pour le GIAT présenté par Jean-Pierre Chevènement en mars 1989 ; grand débat public organisé par Hubert Prévot aux PTT pendant le premier semestre 1989. La fin de 1989 et le début de 1990 ont été consacrés à la mise au point des réformes avec les organisations syndicales, aboutissant au vote de la loi sur le GIAT en décembre 1989 et de la loi sur les PTT en juillet 1990. Le GIAT a été transformé en société nationale au 1er juillet 1990 et les PTT ont été réorganisés en deux établissements

¹⁰ Joliot (Jean-Louis). *Les entreprises publiques en questions*. Editions ouvrières. 1991, 209 p.

¹¹ Siwek-Pouydesseau (Jeanne). « Les syndicats face à la désétatisation dans l'Armement ». *Politiques et Management public*, septembre 1991.

¹² Fédération nationale des Postes et Télécommunications CGT. "L'Europe ça nous concerne". 10 mai 1989, 4 p.

autonomes au 1er janvier 1991.

Les trois principaux syndicats CGT, CFDT et FO se sont comportés de manière quasi identique, alors que leur représentation dans les deux ensembles sont d'ailleurs assez comparables : la CGT recueille 46% des voix au GIAT et 35% aux PTT, contre respectivement 30 et 24% pour la CFDT, 17 et 20% pour FO. Dans les deux cas, la CGT et FO ont continué à refuser catégoriquement tout changement de statut des établissements et des personnels, tandis que la CFDT, apparemment sur des positions voisines au début, a finalement accepté les réformes, tout en cherchant à obtenir le maximum sur les statuts des personnels. Il faut toutefois noter une divergence de Force Ouvrière entre le GIAT où le refus de la collaboration s'est maintenu, dans la ligne de la tendance Blondel, et les PTT où le protocole sur les classifications a enfin été signé, dans la logique plus réformiste du courant Pitous.

De leur côté, les pouvoirs publics ont compris que le seul moyen d'obtenir les réformes jugées indispensables pour faire face à la concurrence était de maintenir au personnel ses garanties antérieures : statut, fixé par un décret en Conseil d'Etat et comparable à celui des ouvriers d'Etat pour le GIAT, conservation du statut général des fonctionnaires aux PTT. Les négociations les plus longues ont porté sur toutes les garanties déjà existantes ou souhaitées par les agents et qui ne figuraient pas dans les textes votés : protocole et convention annexe pour le personnel du GIAT, nouvelles classifications pour les PTT. Il est clair que, pour aboutir à ses fins, l'Etat a dû payer cher la paix sociale. Dans les deux cas, des mouvements de grèves ont ponctué le début des négociations, puis les textes ont été votés au Parlement sans mobilisation importante des personnels : 30% de grévistes, à l'appel de la CGT et de FO au GIAT, 17% aux PTT.

La culture étatique de gestion des personnels sera certainement plus directement mise en cause au GIAT qu'aux PTT, mais les organismes seront soumis, dans leur gestion interne, aux règles du plan comptable et aux effets de la concurrence. Le maintien de la stabilité de l'emploi sera évidemment, pour les syndicats, le point central. On s'achemine donc vers des règles d'administration mixte, où l'ancien modèle statutaire sera contaminé par un certain nombre de principes de gestion des « ressources humaines », valables aussi bien dans le secteur public que privé, ainsi, concernant la responsabilité individuelle et le jugement en fonction des résultats. Il est probable que la gestion bureaucratique traditionnelle des administrations demeurées étatiques finira par adopter certains de ces nouveaux critères, comme elle le tente déjà. Et les méthodes de gestion expérimentées aux PTT serviront certainement de laboratoire pour l'ensemble de la fonction publique.

Par ailleurs, le système des moyens de pression nationaux mis en place par les syndicats devient inopérant au niveau européen et la Confédération Européenne des

Syndicats, à laquelle participent FO, la CFDT et la CFTC pour la France, ne semble pas prête à en prendre le relais, en tout cas avec des formes d'action comparables. Les modes de pression, directe ou indirecte, des organisations syndicales étaient, en effet, orientés vers les pouvoirs publics et les opinions nationales, or le recours ultime à la grève européenne ne semble pas proche, surtout si les personnels dépendent indifféremment d'entreprises publiques ou privées.

LES SYNDICATS ET LA REFORME DES PTT ¹

Les fédérations syndicales des PTT sont toujours restées indépendantes des autres fédérations de fonctionnaires et, sauf à la CFDT, n'ont pas participé aux fédérations générales ou unions de fédérations de la fonction publique. Lors des scissions politico-syndicales de 1921 et 1939, elles se sont partagées ² comme les fédérations dites ouvrières ².

Le particularisme des postiers s'est toujours manifesté, non seulement parce qu'ils comportaient des catégories ouvrières ou d'agents d'exécution proches des ouvriers de l'Etat ou des salariés du secteur privé, mais aussi parce qu'ils avaient le sentiment d'appartenir à une entreprise de service public comparable, d'une certaine manière, aux chemins de fer. Le recours à la grève, au début du siècle, avait renforcé ce particularisme, de même que le sentiment de tenir un secteur essentiel à la vie économique et sociale du pays. Les agents des catégories supérieures se sentaient évidemment plus proches des autres fonctionnaires, mais entretenaient des rivalités épiques avec les instituteurs ou les agents des finances, notamment en matière salariale. Le statut général des fonctionnaires de 1946, auquel les postiers furent soumis avec des dérogations, renforça le sentiment d'appartenir à la fonction publique, sans effacer les spécificités de ce service, qui finit par employer autant de salariés que l'ensemble des autres administrations de l'Etat, hors enseignement.

La sécurité de l'emploi, apportée par le statut des fonctionnaires, finit par devenir l'élément essentiel pour la plupart des organisations syndicales, surtout lorsque la menace de compressions d'effectifs apparut dans les années 1980. Tout changement de statut de l'entreprise, et à plus forte raison la séparation en deux établissements distincts, faisait courir un risque majeur au statut du personnel et aussi aux modes d'action traditionnels des syndicats.

Le maintien du statut des agents fut donc le seul moyen de faire accepter le changement de statut des deux établissements. De fait, les personnels ont admis cette solution beaucoup plus facilement que les organisations syndicales, et les mots d'ordre de grève, en 1990, ont finalement rencontré peu d'écho.

Les PTT restent cependant une administration assez fortement syndiquée. Aux élections paritaires de 1950, la CGT recueillait 40% des voix, contre 28% à FO et 20% à la CFTC ; en 1989, elles sont passées respectivement à 35%, 20% et 24% à la CFDT³. Au total, on compte environ 100.000 syndiqués sur 450.000 agents.

¹ publié dans le *Bulletin de l'IREPP*, mai 1991.

² SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne). *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre Froide*. Presses Universitaires de Lille. 1989. 342 p.

³ SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne). *Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948*. P.U.F. 1989. 288 p.

1. L'autonomie des postiers dans l'histoire.

Les employés des PTT ont toujours eu conscience de ne pas être des fonctionnaires comme les autres. Ainsi, en 1905, l'Association générale des Agents des PTT demandait le droit de se syndiquer pour « les employés des exploitations industrielles et commerciales de l'Etat ». Dans une brochure sur la crise postale et les monopoles d'Etat, le syndicaliste Gabriel Bobois reprenait les critiques de Leroy-Beaulieu sur l'incapacité de l'Etat industriel et concluait que la solution consistait à donner « la Poste aux Postiers ». Ainsi, « le public obtiendra l'exploitation du service postal à prix coûtant, en même temps qu'il y aura autonomie du budget des Postes et élimination de l'Etat politique ». L'Etat ne s'occuperait plus d'exploitation et interviendrait seulement pour obliger les contractants à remplir les clauses de leur contrat. La décentralisation des services était considérée comme indispensable et des conseils départementaux comprendraient des représentants des cantons et communes, mais aussi des groupes d'intérêts : syndicats ouvriers et patronaux, chambres de commerce, coopératives ouvrières ou associations représentant le public organisé, comme la Ligue des Abonnés du Téléphone.

En 1911, le secrétaire de l'Association Générale des Agents des PTT déclarait : « L'Administration des Postes est industrielle. Nous avons des conditions de travail, une situation sociale un peu différente de celle qu'on attribue à ceux qu'on appelle les fonctionnaires ». Les postiers estimaient alors qu'il n'existait pas d'intérêts communs suffisamment forts pour instituer un statut des fonctionnaires. Comme les autres fonctionnaires syndicalistes, ils préféraient un contrat, librement discuté avec les pouvoirs publics et révisable. En outre, un statut aurait risqué de couper les agents des PTT en deux catégories, ouvriers et fonctionnaires ⁴.

En 1920, le secrétaire de la Fédération Postale CGT faisait un rapport sur la nationalisation et partait du principe que l'Etat frappe de stérilité tous les domaines où son activité s'exerce. Il se prononçait pour l'autonomie administrative et financière des PTT avec, au sommet, un office national assisté par un comité technique et, à la base, des conseils régionaux et comités techniques ⁵. Un projet de la Gauche Radicale, sous forme d'amendement Loucheur, fut d'ailleurs déposé à la Chambre, pour la création d'un Office National des Postes et Télégraphes.

Mais les syndicalistes n'étaient pas les seuls à critiquer le mauvais fonctionnement des PTT. Dans la veine libérale très en vogue après la Première Guerre mondiale, le rapport d'Henri Fayol sur l'incapacité industrielle de l'Etat resta longtemps une référence. Il mettait notamment en lumière les effets de taille. « Si les agents faisant des besognes analogues se

⁴ LAURENT (Benoît). *Services Postaux en 1913. Imprimerie de la Loire. 1913. 585 p.*

⁵ LAURENT (Benoît). *Poste et Postiers. O. Doin. 1922. 375 p.*

comptent par centaines, et même par milliers, comme dans les PTT, alors le mérite de chacun ne peut plus être apprécié par les autres, et toute récompense particulière est facilement considérée comme une faveur injustifiée, surtout si la croyance au favoritisme existe dans l'entreprise... Il devient alors extrêmement difficile de régler l'avancement sur le mérite ». Fayol critiquait, en particulier, le fait que le personnel des cinq services (Postes, Télégraphes, Téléphone, Caisse d'Epargne et Chèques Postaux) étaient réunis dans un seul et même tableau d'avancement. Il concluait que l'industrie privée était dans des conditions bien plus favorables que l'Etat pour gérer l'entreprise des PTT. On ne devait pas hésiter « chaque fois qu'une portion grande ou infime de service... apparaîtra comme susceptible d'être concédée à l'industrie privée »⁶.

La controverse entre libéraux et partisans de la nationalisation sera sans fin, laissant le monopole étatique sans grand changement, en dehors du budget annexe adopté en 1923.

La Fédération Postale CGT réformiste continua de se référer aux propositions de Bobois et Digat, et finit par adopter la formule de la « régie coopérative » proposée par Bernard Lavergne dans le cadre du Conseil Economique du Travail en 1920. Cette formule permettait d'éviter l'office national étatique, en faisant participer au capital social à la fois les syndicats et les représentants des usagers⁷. L'idée fut reprise par la Fédération Syndicaliste Force Ouvrière. L'avantage aurait été de supprimer la tutelle du ministère des Finances et de faire disparaître l'emprise étatique sur la fixation des salaires et des prix. La régie coopérative aurait permis la participation du personnel à la gestion, rompant avec le capitalisme d'Etat, « fut-il de genre soviétique ». Un projet de loi était donc proposé et la Régie coopérative des PTT serait une société anonyme à personnel et capital variables, auquel l'Etat transmettrait l'ensemble des biens affectés aux services des PTT. « La régie coopérative comprend uniquement comme actionnaires ordinaires des personnes de droit public, des collectivités publiques et des sociétés ou groupements d'usagers de ses propres services ; et comme actionnaires d'apport, les corps représentatifs de ses usagers et les corps groupant la totalité de ses propres employés ». Le conseil d'administration tripartite serait composé de représentants des personnes de droit public, des usagers et du personnel. Le conseil d'administration devait gérer et administrer la coopérative ; il nommait, suspendait et révoquait tous les agents et employés, fixait leurs traitements et salaires ; il soumettait au Parlement les tarifs minima que la régie était autorisée à appliquer. Vingt pour cent des bénéfices seraient répartis dans le personnel. En cas de déficit, les subventions étaient interdites, mais le Président du Conseil des Ministres pouvait prononcer la dissolution du conseil d'administration⁸.

⁶ FAYOL (Henri). *L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*. Dunod. 1921. 118 p.

⁷ LAVERGNE (Bernard). *Les régies coopératives*. F.Alcan. 1927. 317 p.

⁸ *Bulletin du Militant Syndicaliste*. FO. 1er trimestre 1959. 22 p.

Parallèlement, les syndicalistes Force Ouvrière restèrent longtemps défavorables au statut des fonctionnaires. Jean Mathé écrivait en 1949 que le meilleur moyen d'amender le statut des fonctionnaires, c'est de l'abattre. Il était, il est vrai, considéré comme d'autant plus détestable qu'il avait été élaboré par le cabinet de Maurice Thorez⁹. A l'époque, les agents des PTT de Force Ouvrière rêvaient, semble-t-il, du statut d'EDF, édicté lui aussi par un ministre communiste ... Le projet de régie coopérative fut abandonné au début des années 1970, avec les projets de régionalisation de Robert Galley, notamment aux Télécoms. Pour combattre la régionalisation, considérée comme néfaste aux intérêts des personnels et aussi, sans doute, à des structures syndicales plus fortes au centre, Force Ouvrière, de plus en plus jacobine, s'appuya sur le statut de la Fonction publique qui préservait l'unité de tous les agents sur tout le territoire. L'influence des Trotskyistes, soucieux des droits acquis, fut ici importante. La Fédération fut également irritée, semble-t-il, par les projets des Groupes Socialistes d'Entreprise ainsi que par ceux des Rocardiens, qui prônaient une plus grande autonomie des Postes et des Télécommunications. En 1978, la Fédération des PTT rejeta définitivement un projet d'établissement public industriel et commercial (EPIC) qui allait un peu dans le même sens.

Dans la logique communiste, la CGTU puis la CGT après 1948 ne mirent pas en cause la gestion étatique des PTT en tant que telle. Cependant, durant les années 1960 et 1970, la Fédération CGT des PTT ne cessa de critiquer les méthodes de gestion des Postes et Télécommunications : « scandale » des emprunts, des sociétés de financement du téléphone, des sociétés d'économie mixte, des marchés, de la sous-traitance, des filiales ... Les usagers auraient été sacrifiés, le personnel méprisé et surexploité, la modernisation entraînant gâchis et aggravation des conditions de travail¹⁰.

Dès 1963, la CFTC réclamait l'autonomie de gestion des PTT et un statut des personnels moins rigide que celui de la Fonction publique. Les mêmes thèmes étaient repris à la CFDT en février 1968. Mais pendant la période de l'unité d'action avec la CGT, la Fédération CFDT des PTT se rapprocha des analyses cégétistes : « l'insertion de la Poste dans une économie de marché implique une évolution de la politique de l'Administration pour une meilleure rentabilité et un attitude commerciale qui se traduit par la modernisation des techniques mais aussi la gestion, liée aux structures ». L'objectif aurait été d'abaisser les coûts de production, donc de peser sur les frais de personnel et de mettre en cause le statut, mal adapté aux besoins. Les secteurs rentables auraient été en permanence l'objet de tentatives de démantèlement et de privatisation, ainsi avec la création de Transpac ... « La notion de déficit est utilisée par la bourgeoisie pour culpabiliser les travailleurs conditionnés par une éducation reposant sur des principes de rentabilité. On parvient ainsi, au nom du

⁹ *PTT Syndicaliste*. FO, janvier 1949.

¹⁰ *Le militant des PTT*. CGT. juin-juillet 1979.

déficit, à refuser la satisfaction de revendications jugées trop coûteuses par les travailleurs eux-mêmes ». La CFDT réclamait donc la socialisation de l'entreprise PTT et non son étatisation, où la détermination des besoins et des choix s'établirait à partir d'une confrontation entre les représentants de l'administration, des travailleurs et des usagers (élus politiques, associations) ¹¹.

Parmi les divers projets de « nationalisation » des PTT qui virent le jour dans les années 1970, nous relèverons celui proposé en 1974 dans le cadre du PSU dirigé par Michel Rocard, et rappelé en 1978 dans un ouvrage préfacé par Laurent Fabius ¹². Le PSU se prononçait pour une entreprise publique éclatée entre la Poste, ainsi que les services financiers, et les Télécommunications. Ces entreprises seraient autonomes, sous le contrôle du personnel et des usagers (collectivités locales, confédérations syndicales, entreprises et associations de consommateurs). Une restructuration complète de la grille des emplois, avec une revalorisation des catégories les plus basses était également prévue. En effet, on estimait que le statut de la fonction publique présentait des avantages et des inconvénients. Il faudrait donc étendre les uns et réduire les autres : par exemple, étendre la stabilité de l'emploi aux auxiliaires, aligner les salaires du secteur public sur le privé dans la Région parisienne, revoir les rigidités de l'embauche et les parités bureaucratiques dans le recrutement. Les décisions en matière d'emploi seraient régionalisées.

Les projets de « démantèlement » des PTT, qui étaient régulièrement proposés à droite, furent confortés par le rapport Nora-Minc sur l'Informatisation de la Société (1978) qui prévoyait la création d'une société nationale du Téléphone et par le rapport Ripert sur l'avenir de la Poste. Mais la séparation des deux branches d'exploitation et la sortie du statut des fonctionnaires étaient violemment rejetées par tous les syndicats. Modernisation et rentabilisation rimaient, pour eux, avec privatisation, c'est-à-dire, acceptation des lois du marché pour le plus grand profit des entreprises.

2. Les projets de réforme depuis 1981.

Les analyses du Parti Socialiste, à la veille des élections de 1981, reprenaient avec quelques nuances les critiques syndicales. Aussi, après l'arrivée de la Gauche au pouvoir, la Fédération CGT des PTT se réjouissait-elle du nouveau cours des choses et manifestait-elle une attitude constructive. Cependant, elle réaffirmait son intransigeance sur le maintien de l'unité des services et du statut des fonctionnaires, réclamait l'autonomie de gestion du

¹¹ Congrès CFDT-PTT. mai 1977. Rapport général.

¹² ROCARD (Michel) et la Commission Economique du PSU. *Propositions pour sortir de la crise*. Cerf. 1974. 132 p.
BRACHET (Philippe). *Entreprises nationalisées et socialisme*. Cerf. 1978. 205 p.

budget et un renforcement des compétences du Conseil supérieur des PTT ¹³. Le ministre parlait, de son côté, de « complémentarité » entre la Poste et les Télécommunications. Après le départ des ministres communistes du gouvernement, le ton devint beaucoup plus vindicatif et la CGT s'attaqua aux projets de filialisation, en particulier pour l'acheminement des courriers rapides, à la demande de la CEE qui excluait tout monopole dans ce domaine. La Fédération CGT des PTT parlait alors de bradage et d'indépendance nationale « foulée aux pieds » ; en conclusion, jamais la situation des PTT n'avait été aussi catastrophique ¹⁴.

L'évolution des postiers Force Ouvrière fut encore accentuée par les lois de Gaston Defferre sur la décentralisation. Le statut de 1946 devint ainsi le rempart contre l'aventure d'un recrutement régionalisé, le risque de voir rompues les fameuses parités de rémunérations avec les agents des Finances et aussi les menaces de compressions d'emplois.

Après le changement de majorité, en 1986, la Fédération CFDT des PTT devint également très critique, en particulier face à la loi sur la Communication du 1er octobre 1986 qui initiait une politique de déréglementation. Si la CFDT réclamait le maintien de l'unité et du monopole, elle n'en demandait pas pour autant le statut quo : un véritable budget annexe devait être établi, sans contrôle à priori, et un titre V du statut des fonctionnaires aménagé pour les personnels des budgets annexes de l'Etat ¹⁵.

Quoi qu'il en soit, en 1987, devant les multiples résistances rencontrées, le ministre des PTT Gérard Longuet ne put mener à bien la réforme dont le principe avait été adopté dans la plate-forme RPR-UDF. Ce projet prévoyait la transformation des PTT en établissement public et l'introduction de la concurrence dans les télécommunications.

Après le changement de gouvernement et les grèves de novembre 1988, le ministre des PTE Paul Quilès lança un *grand débat public* animé par Hubert Prévot, ancien commissaire au Plan et ancien syndicaliste CFDT. Un changement de structure apparaissait de plus en plus nécessaire face à la législation européenne ainsi qu'à l'évolution des techniques et des produits, qui avaient entraîné des réformes statutaires dans la plupart des pays industrialisés. Ainsi, en Grande Bretagne, les Télécommunications avaient été séparées de la Poste en 1981, puis privatisées en 1984. De même, aux Etats-Unis, le monopole d'ATT avait-il éclaté en 1984. En RFA, la Bundespost avait été divisée, en 1988-89, en trois établissements publics (poste, télécommunications. et services financiers) et les PTT des Pays-Bas privatisés avec des filiales spécialisées.

La méthode utilisée en France fut originale et impressionnante par l'ampleur des moyens utilisés. Hubert Prévot présenta, en avril 1989, un premier rapport sur les principales

¹³ *Le militant des PTT-CGT*. janvier 1983.

¹⁴ *Le Militant des PTT-CGT*. janvier 1986.

¹⁵ *Fédération Unifiée PTT-CFDT*. Congrès de mai 1987. Rapport général.

questions à résoudre. Adressé personnellement aux 450.000 agents des PTT, il servit de base à un large débat organisé à l'intérieur de l'administration et avec les diverses catégories d'utilisateurs concernés. Le délégué reçut 6.400 lettres ou messages par minitel ; 22.000 agents répondirent à un questionnaire ; 8.000 réunions groupèrent environ 200.000 personnes ; cinq débats furent organisés en vidéoconférence avec environ 60.000 participants ; plusieurs rencontres avec les organisations syndicales se tinrent également sur ce réseau. Un journal *Le Débat Public* fut tiré à 520.000 exemplaires et, enfin, plusieurs colloques furent organisés en province et à Paris. Dans son rapport remis en juillet 1989, Hubert Prévot tira les leçons du débat. On remarquera que l'expression directe des personnels confirma largement les analyses syndicales. Mais si les agents se montrèrent sceptiques sur les chances d'amélioration, ils apprécièrent de pouvoir donner leur avis. Ils affirmèrent leur attachement à une administration d'Etat, tout particulièrement à la Poste, avec un budget autonome prenant en compte les spécificités du service public et maintenant l'unité des PTT. La défense du service public s'articulait souvent avec la défense du monopole, dont beaucoup d'agents ignoraient qu'il n'existait plus dans de nombreux cas. En effet, la concurrence s'exerçait dans 100% des activités financières, 40% du courrier et 15% des télécommunications. Le personnel jugeait très sévèrement la filialisation et la sous-traitance, considérées comme une logique de privatisation. Le statut des fonctionnaires, avec ses concours égalitaires, était largement défendu. En revanche, la hiérarchie était fortement critiquée pour son arbitraire, son incapacité à la communication et à la concertation ; le manque d'information était unanimement dénoncé. On notera que, dans ce rapport, les propositions syndicales ont été résumées en deux pages sur 104. Les syndicalistes répétèrent, en effet, ce qu'ils disent depuis le début du siècle : l'autonomie est l'antidote de la privatisation. Dans ce cadre, la CGT demandait le maintien du statut d'administration des PTT et du statut de la fonction publique pour le personnel ; la CFDT réclamait la suppression des contrôles a priori, un contrat de plan pluriannuel et un cinquième titre du statut général des fonctionnaires. Force Ouvrière, qui avait refusé de participer au débat public, chercha à proposer une alternative au rapport Prévot. Pour elle, la solution résidait dans la mise en place d'une loi de finances et d'un budget spécifiques, qui permettraient une autonomie de gestion tout en gardant un contrôle parlementaire. En quelque sorte, la hiérarchie FO des PTT rêvait de se soustraire au contrôle du ministère des Finances, tout en gardant les moyens d'action traditionnels sur les parlementaires ¹⁶.

Concernant les garanties pour le personnel, Hubert Prévot regrettait que ne figure pas, dans le statut général des fonctionnaires, un titre consacré aux grands services publics industriels et commerciaux et il proposait un statut légal propre aux PTT, prenant notamment en compte le problème spécifique des mutations.

¹⁶ Fédération Syndicaliste des PTT. FO. « Les lois de finances spécifiques ». septembre 1989. 31 p.

Le ministre des PTE Paul Quilès entama les discussions avec les syndicats dès septembre 1989 et annonça, fin octobre, le projet de réforme du statut juridique des PTT. La Poste et France Télécom seraient deux exploitants autonomes de droit public, sans capital, et les agents seraient soumis au statut général des fonctionnaires, avec son système de gestion paritaire.

La CFDT se disait d'accord pour une modernisation des PTT, à condition que soient maintenus l'unité et le statut des personnels. Contrairement au projet de loi, elle revendiquait la gestion des affaires sociales par les organisations syndicales, comme dans les entreprises publiques, mais était favorable sur l'essentiel : « 30 mois avant l'ouverture du marché commun européen, l'adaptation juridique du statut est inéluctable pour consolider et développer un service public des PTT en secteur concurrentiel ». Aussi mettait-elle l'accent sur les avantages à accorder aux personnels : depuis 1985, elle réclamait, en effet, une réforme des classifications et demandait donc un à-valoir en attendant ¹⁷.

De même, la CFTC adopta une attitude positive sur le rapport Prévot, puis sur la réforme qu'elle appelait depuis longtemps de ses vœux. Elle était prête à y collaborer à partir du moment où il y avait maintien du service public, autonomie de gestion et garanties pour le personnel ¹⁸.

La CGT, au contraire, rejeta catégoriquement le projet, toujours taxé de privatisation rampante et tenta, sans succès, un mouvement de grève générale en mars 1990. Elle ne cessa de dénoncer la logique de la réforme qui aboutirait à faire disparaître « la quasi totalité des droits du personnel : mutations, promotions, carrières, garanties de l'emploi et de la rémunération ». Un amalgame était fait entre l'avenir du personnel existant et le régime des conventions collectives applicable aux non fonctionnaires. Par ailleurs, était agitée la menace de fortes réductions d'emplois dans les prochaines années. Les nouvelles classifications n'étaient que du *toc*, les quelques améliorations proposées étant destinées à un *troc* pour faire passer la réforme. Le statut antérieur devenait ainsi un modèle indépassable : les grades étaient la garantie fondamentale de l'emploi et de l'absence de discrimination, notamment entre les sexes ; les corps permettaient l'avancement à l'ancienneté, considéré comme le plus juste, avec un déroulement de carrière sans retour en arrière possible. La réforme étant irrecevable et inamendable, la CGT affirmait qu'elle ferait tout pour la rendre inapplicable ¹⁹.

Après diverses hésitations, le secrétaire général de la Fédération Force Ouvrière des PTT finit par adopter une attitude plus conciliante sur le projet de loi, de même qu'il prit une position favorable à la nouvelle grille de la Fonction publique, alors que la Fédération

¹⁷ *Le Lien Professionnel*. FDUT-P.T.T. C.F.D.T. 1989 et 1990.

¹⁸ *Le Lien Syndical des PTT*. CFTC. 1986-1990.

¹⁹ *La Fédération des Postes et Télécommunications*. CGT. 1989 et 1990.

Générale des Fonctionnaires FO était contre. Cette évolution ne fut pas, dans un premier temps, bien comprise des militants qui refusèrent, à 48% contre 47%, de voter le rapport d'activité au congrès de mai 1990. Mais Jacques Marçot se félicitait d'avoir préservé ses collègues du pire et fut réélu secrétaire général ²⁰. Les responsables des postiers FO estimaient, en effet, qu'ils avaient obtenu l'essentiel, le maintien de l'unité des PTT et du statut des fonctionnaires, ainsi que des reclassifications positives. En avril 1990, FO s'était alliée avec la CGT et le SUD (dissidents de la CFDT) pour une grève qui toucha surtout les grandes villes, les centres de tri, la distribution et les télécommunications, avec environ 17% de grévistes. Ils n'étaient plus que 2% le 9 mai, contre le vote du projet de loi car la base était beaucoup moins réticente que certaines structures syndicales.

La loi du 2 juillet 1990 ²¹, établissant la séparation entre la Poste et France Télécom à dater du 1^{er} janvier 1991, a été votée par 285 voix contre 30 (communistes), les groupes UDC, UDF et RPR s'étant abstenus. Son chapitre VII prévoit le maintien des agents dans le statut général des fonctionnaires, mais avec des possibilités de dérogations. Les corps des deux exploitations seront homologues pour permettre les mutations entre eux, comme par le passé. Les catégories A, B, C, D seront supprimées et les fonctionnaires pourront être exceptionnellement placés hors de leur corps pour assurer des fonctions propres aux exploitants publics. Le système des retraites et prestations sociales demeure celui de la fonction publique mais est pris en charge par les nouveaux exploitants. La gestion des services communs et des activités sociales se fera dans le cadre de groupements d'intérêt public constitués par les deux exploitants. Les dispositions concernant l'intéressement des salariés seront applicables à l'ensemble des personnels de la Poste et de France Télécom. Enfin, des agents contractuels, soumis aux conventions collectives, pourront être recrutés pour des besoins spécifiques prévus par le contrat de plan.

Parallèlement à la réforme du statut, furent entrepris un reclassement et une révision des classifications qui aboutit à des revalorisations appréciables pour le personnel - ce qui explique, sans doute, sa faible mobilisation. Un à-valoir de 700 F. par trimestre fut, en effet, accordé, soit l'équivalent de 10 points mensuels. La Commission mixte pour la réforme des classifications, composée de représentants de l'administration et des syndicats, se réunit durant tout le premier semestre 1990. Les quatre catégories prévues par le statut des fonctionnaires seront remplacées par quatre classes de fonction (I, II, III, IV), aboutissant à la suppression de la catégorie D et à la subdivision de la catégorie A.

Ces changements ne font qu'anticiper sur la suppression des quatre catégories du statut qui devait être présentée au Parlement. Chaque classe sera divisée en niveaux et des statuts d'emplois, au sommet des catégories III et IV, devraient permettre d'améliorer la grille

²⁰ *PTT Syndicaliste*. FO. Juin 1990.

²¹ *J.O* du 8 juillet 1990, p. 8069.

indiciaire des cadres, très désavantagés par rapport au secteur privé. Les corps seront réduits de 45 à 6 et les grades de 111 à 11. Au 1er janvier 1991, l'augmentation mensuelle des traitements devait être de 500 à 700 F. L'accord a été signé, en juillet 1990, par la CFDT, FO et la CFTC. Le vote de la loi étant acquis, les responsables de FO ont compris qu'il était préférable de ne pas rester hors jeu, alors qu'ils avaient obtenu l'essentiel, le maintien de l'unité des PTT, du statut des fonctionnaires, du régime des mutations et des concours nationaux. Cependant Force Ouvrière, comme la CGT, a voté contre l'ensemble des propositions faites au comité technique paritaire de décembre 1990, tout spécialement contre les reclassifications et le recrutement régional.

3. La réforme et les élections professionnelles à la Poste ²²

Les syndicats considèrent généralement le terme ressources humaines avec une connotation péjorative, comme si le mot ressources faisait référence à une exploitation des ressources. De même que la situation de concurrence leur paraît le plus souvent secondaire ou, en tout cas, seconde, par rapport à celle de service public, beaucoup plus centrale. Cette attitude générale est ou était largement partagée par les agents. En effet, avec le débat public et le rapport d'Hubert Prévot, on se rend compte que l'expression directe des personnels de la base a reproduit le discours traditionnel des organisations syndicales. Ainsi, on ignorait bien souvent que La Poste était déjà largement en situation concurrentielle, on critiquait les filiales et la sous-traitance, on défendait le statut et les concours, et l'on reprochait fortement à la hiérarchie son arbitraire et son incapacité à la concertation et à la concertation.

A. Les positions syndicales face au volet social de la réforme

Au lendemain de la loi du 2 juillet 1990 qui établissait la séparation entre deux établissements, La Poste et France Télécom, le volet social de la réforme a été préparé en concertation avec les organisations syndicales considérées comme les plus représentatives, et a fixé les grandes lignes du reclassement et des nouvelles classifications. Le protocole d'accord a été signé par la CFDT, FO et la CFTC. Mais ensuite, Force Ouvrière, comme la CGT, a voté contre les propositions qui étaient faites au Comité technique paritaire de décembre 1990, et en particulier, contre les classifications, le recrutement déconcentré et le nouveau système des mutations.

En effet, outre le reclassement individuel immédiat et les projets de classification des

²² Larges extraits de « Syndicats, réforme et élections professionnelles à La Poste ». *Bulletin de l'IREPP*, octobre 1991.

fonctions prévus de 1992 à 1994, le principe des nouvelles règles de gestion a également été précisé lors de ce dernier CTP. L'ensemble des opérations doit être, bien sûr, négocié avec les organisations syndicales dans le cadre de commissions mixtes qui sont à l'œuvre, où toutes les fédérations sont représentées à égalité et non pas proportionnellement à leur représentativité.

C'est la déconcentration de la gestion qui, de loin, ne fait pas l'unanimité. Il est en effet prévu de donner aux chefs de service une plus grande responsabilité en matière de recrutement, de mobilité et de promotion. Des bassins de candidatures aux concours seront distingués, notamment selon les classes de recrutement. De plus, après une phase transitoire, un nouveau système de mutation va être mis en place, qui consiste à offrir d'abord les postes vacants à la promotion intérieure dans chaque niveau opérationnel de déconcentration, et non plus au niveau national, comme naguère. Ces systèmes étaient une des originalités de la gestion des personnels aux PTT, auxquels FO en particulier, qui est bien implanté dans les régions du Midi de la France, tient tout particulièrement et qu'elle qualifie d'acquis historique. De même d'ailleurs, la fédération SUD, bien représentée dans la région parisienne et qui essaime ensuite grâce au retour des militants au pays, reste attachée au système traditionnel des mutations.

De manière plus générale, FO a toujours rejeté l'individualisation de la gestion des personnels au profil ou à la tête du client. Elle craint tout particulièrement l'arbitraire des responsables déconcentrés qu'elle appelle des petits chefs et leur appréciation réputée subjective. En quelque sorte, l'anonymat de la carrière devient la garantie ultime, en faisant abstraction de l'efficacité du travail, ou plutôt le sens du service public suffirait à la garantir. Cet état d'esprit, fortement implanté auprès du personnel de base, a de profondes racines historiques. Au XIXe siècle, les organisations syndicales se sont précisément développées dans la lutte contre ce que l'on appelait, à l'époque, le favoritisme. Les agents ayant des responsabilités d'encadrement sont bien conscients qu'ils perdent leur raison d'être s'ils n'ont pas la faculté d'apprécier leur personnel, mais il est vrai, aussi, que la hantise du favoritisme reste très vivace aux PTT. Dans les années 1920, Henri Fayol constatait que la crainte du favoritisme était un des moteurs des réactions du personnel ²³. On retrouve ces réactions aussi bien à FO ou à la CGT qu'à SUD et, de manière plus diffuse, dans tous les syndicats.

En revanche, la CGT a adopté une attitude beaucoup plus positive face à la déconcentration, dans la mesure où elle permettrait de sensibiliser les agents au plus près de leurs problèmes et de leurs préoccupations. La CGT considère que c'est à la fois un défi et une chance pour le syndicat, et elle est certainement, parmi les organisations syndicales, celle qui est la mieux implantée localement et qui est le plus à même de faire face à ce genre de problème. Mais la CGT n'approuve pas, pour autant, les projets de régionalisation, le

²³ Rapport Fayol sur « l'Incapacité industrielle de l'Etat : les PTT ». *Revue parlementaire*, 10 mars 1921.

nouveau régime des mutations et, surtout, l'évolution vers un système d'emploi et non plus de carrière. La logique, en revanche, du nouveau système de gestion déconcentrée est largement acceptée par la CFDT et par la CFTC.

B. Les attitudes syndicales lors de la campagne électorale de 1991 pour les élections au conseil d'administration de La Poste.

La campagne pour les élections du 26 mars 1991 a permis à la fois de faire la synthèse et le bilan des différentes positions syndicales, et d'obtenir la validation, par les personnels, des différentes stratégies à l'œuvre depuis le début de la réforme. De ce point de vue, l'évolution de la Fédération CGT est la plus intéressante. En effet, en juillet 1990, Maryse Dumas, sa secrétaire générale, précisait dans *Le Peuple* qu'il fallait éviter deux écueils, soit sous-estimer la profondeur de la réforme, soit faire du catastrophisme avec une description apocalyptique de la situation. Cette idée était reprise dans un rapport présenté en janvier 1991 : il faut bannir le catastrophisme, disait-on, car on affole les agents et ce sont les syndicats réformistes qui les rassurent, et donc, qui les rassemblent. Pendant la campagne pour les élections, la CGT a choisi une attitude réaliste. Un de ses tracts était ainsi formulé : « Après les 450 francs, unis, agissons pour un nouveau plus », le reclassement étant reconnu comme positif car palpable. « Ou bien, c'est le résultat du consensus et de la collaboration avec Paul Quilès de la CFDT et de FO et si c'est ça qui domine, la CFDT et FO gagnent des voix, car ils apparaîtront comme le syndicalisme efficace, ou bien ce reclassement, c'est le résultat des luttes, et c'est la CGT qui gagne des voix car le syndicalisme de lutte apparaîtra comme étant le syndicalisme efficace. Nous n'allons pas laisser cela aux réformistes », disait le secrétaire général adjoint de la fédération CGT en mars 1991.

Cette tactique pourrait paraître très électoraliste, mais elle correspond à une réalité profonde. Il y a toujours eu dans le syndicalisme, en France, une répartition des rôles. Les contestataires font monter la pression et les réformistes signent. Il est clair que si les pouvoirs publics n'avaient pas craint des réactions très vives lors de la réforme, ils n'auraient peut-être pas attaché autant d'importance à son volet social.

Pendant la campagne électorale, après son refus de signer au CTP de décembre 1990, Force Ouvrière a conservé un ton plutôt contestataire. De son côté, la CFDT s'est présentée comme le syndicat constructif, grâce auquel des mesures favorables au personnel ont été obtenues tels que l'à-valoir, le reclassement, etc.. Elle a surtout insisté sur sa compétence et son efficacité, en faisant un grand effort d'explication des mesures en cours et de leur implication concrète pour chaque agent en particulier ; par exemple, en publiant des fiches pour chaque grade concerné retraçant l'évolution des indices de 1990 à 1992. De

même, bien qu'elle émette des réserves sur la méthode de classification à France Télécom, la CFTC a présenté la réforme de manière positive. La CGC y était également globalement favorable, et la CSL aurait souhaité aller plus loin. En revanche, SUD et les autonomes étaient très défavorables à cette réforme.

Comment interpréter les résultats de ces élections ? Il est frappant que, par rapport aux élections précédentes, les résultats montrent une très grande stabilité des votes. Les cinq organisations qui avaient le droit de présenter des candidats ont toutes obtenu des gains en pourcentage, et elles n'ont profité que pour partie des voix de celles qui ne pouvaient pas se présenter, c'est-à-dire la CSL, SUD, les autonomes et la catégorie des divers qui, pour la plupart, avaient appelé à s'abstenir, à voter blanc ou nul.

La participation, avec 86%, a été plus élevée que pour les élections aux commissions administratives paritaires. Ce taux n'a rien d'extraordinaire et se trouve comparable, par exemple, à ceux obtenus aux élections au conseil d'administration d'EDF. En revanche, les votes blancs ou nuls ont progressé de 4 à 8 %. Donc, l'influence des positions syndicales qui appelaient à voter blanc ou nul est observable.

La CFDT, qui a soutenu le principe de la réforme, enregistre la progression la plus forte. Sans doute, d'ailleurs, a-t-elle bénéficié d'un léger report des voix de la CFTC, qui augmente nettement moins son score, par un phénomène de vote utile facile à comprendre, puisque sa position n'était pas si différente. Cependant, la CGT et Force Ouvrière, qui avaient rejeté, plus ou moins pour Force ouvrière, la réforme, n'ont pas du tout été sanctionnées par leurs électeurs. Force Ouvrière progresse plus que la CGT et retrouve, en quelque sorte, le niveau qu'elle avait aux élections de 1986, après une chute un peu conjoncturelle en 1989.

En revanche, pour les cadres, les trois organisations qui ont soutenu la réforme, CFDT, CFTC et CGC, totalisent 55 % des voix à La Poste et plus encore à France Télécom.

En résumé, les différentes stratégies syndicales ont été soutenues par leurs électeurs respectifs traditionnels. Certaines fédérations estiment d'ailleurs qu'à l'occasion de la réforme et des élections elles ont enregistré un regain d'adhésions. Effectivement, les agents à la base sont assez inquiets de ce « chambardement », et surtout de la manière dont les reclassifications vont se traduire pour eux, individuellement. Ils se disent vraisemblablement que, le moment venu, il sera utile de pouvoir se faire défendre par une organisation syndicale.

C. Les attitudes syndicales face au problème du champ des négociations à définir, et des perspectives d'avenir.

Dans le futur, la question essentielle pour les exploitants comme pour les syndicats sera de définir les règles du jeu acceptables des deux côtés. Il faut souligner, de ce point de vue, une évolution du vocabulaire. On ne parle plus de consultation, de concertation, mais de négociation. La négociation suppose une certaine égalité des partenaires, et peut même aboutir à un contrat. C'est ainsi que la CFDT propose de distinguer ce qui relève de la concertation, c'est-à-dire la stratégie et le fonctionnement de l'établissement, pour lesquels les décisions restent du niveau de l'exploitant, et ce qui relève de la négociation, c'est-à-dire tous les aspects sociaux concernant les personnels. Pour la CFDT, il faudrait définir les nouveaux lieux de négociation déconcentrée dans le cadre de commissions mixtes, et des espaces de négociation, c'est-à-dire l'organisation des services, les classifications, les effectifs, le temps partiel, l'intéressement, la formation, le droit syndical, etc. Et c'est ainsi qu'on a pu envisager un accord-cadre annuel ou pluriannuel qui fixerait un ou plusieurs thèmes sur lesquels il y aurait lieu de négocier ensuite au niveau déconcentré. La CFDT va même jusqu'à souhaiter la création d'un institut de management qui serait destiné à former à la fois les négociateurs syndicaux et les négociateurs opérationnels sur le terrain. En effet, des deux côtés, l'on déplore l'inaptitude à la négociation de l'encadrement intermédiaire, aussi bien dans les services que dans les syndicats.

Certains évoquent l'accord du groupe AXA, qui implique l'obligation de négocier et surtout d'aboutir. Mais alors que la CFDT s'en tient à la concertation pour toutes les questions autres que sociales, Force Ouvrière considère que cette proposition est une tendance à la cogestion, tout à fait néfaste. D'après son secrétaire général, « FO n'a jamais admis que le syndicalisme puisse se considérer comme un contre-pouvoir ou un second pouvoir ; nous ne le concevons que comme un contrepoids ». En conséquence, tout ce qui pourrait tendre vers une cogestion ou une co-responsabilité se trouve exclu. De même, Force Ouvrière est totalement opposée au système des commissions mixtes, qui risquent de trop intégrer, dit-elle, les syndicats à la gestion des personnels. Elle préfère garder le maximum de marge de manœuvre dans le cadre d'interventions informelles, comme elle l'a toujours fait. Cependant, on ne semble pas fermé, à Force Ouvrière, à l'idée de négocier certains accords-cadres, qui permettraient de baliser d'éventuelles négociations déconcentrées car, même si l'on est contre la déconcentration, il va bien falloir jouer le jeu ...

Quant à la CGT, elle insiste sur l'indépendance syndicale fondée sur le rapport des forces, et refuse, pour l'instant, toute idée de signer des contrats, contrairement à d'autres fédérations de la CGT. Elle réfute ce qu'elle appelle un syndicalisme institutionnel et s'en tient au système traditionnel des commissions administratives et comités techniques

paritaires de la fonction publique, qui lui paraissent de loin les plus démocratiques.

Pour l'avenir, les inquiétudes syndicales, outre la mise en place concrète des reclassifications, semblent surtout porter sur l'évolution des effectifs et du statut. Une baisse des effectifs est, en effet, redoutée par les personnels et certains voudraient conjurer cette baisse par une diminution des heures de travail. Ils craignent aussi que de nombreux emplois de titulaires à plein temps soient remplacés par des non-titulaires à temps partiel, sous convention collective, d'où l'enjeu des discussions en cours sur la convention collective des contractuels, qui pourrait comprendre deux volets, l'un pour les contractuels dits « de haut niveau », et l'autre pour les anciens auxiliaires non titularisés.

Il est certain que la recherche de la productivité, du jugement individualisé selon les résultats, et d'un système fondé sur les fonctions, est une mise en cause des garanties individuelles et collectives accumulées au cours du temps et qui faisaient l'essentiel du pouvoir des syndicats aux PTT. Les organisations syndicales vont donc certainement se trouver, à terme, devant un dilemme : soit s'arc-bouter sur la logique ancienne du système des carrières quasi automatiques, soit accepter de prendre en compte une rentabilité plus large de l'entreprise, car si elles veulent obtenir un accroissement des rémunérations, par intéressement, primes, indemnités ou autres, encore faudra-t-il qu'il y ait de l'argent à distribuer.

Ainsi, contrairement à une idée communément admise, les positions syndicales ne sont pas figées. Non seulement il est inopérant de parler des syndicats « en bloc », puisque leurs positions peuvent être très diverses, mais surtout, chacun d'eux a montré qu'il pouvait évoluer de manière tout à fait appréciable. On l'a vu pour Force Ouvrière qui était passée, concernant les structures des PTT, de son projet de régie coopérative à la défense d'un service administratif étatique autonome ; nous venons de le commenter pour la CGT, qui a évolué d'une opposition contestataire rigide à une attitude beaucoup plus pragmatique. L'enseignement tiré des dernières élections confirme ce qu'on a toujours observé dans les services publics, une très grande stabilité des votes des électeurs qui, finalement, cautionnent leurs syndicats même lorsque ceux-ci évoluent. A moins que ces derniers n'aient l'intelligence d'évoluer dans le sens des attentes de leurs mandants.

Conclusion

La réforme des structures des PTT est, en grande partie, liée au Marché unique et à la conception européenne libérale de la concurrence, applicable à toutes les entreprises, publiques ou privées. D'où le choc des cultures avec la tradition syndicale française des monopoles publics, sensés être les meilleurs garants des intérêts des citoyens, par l'égalité

de traitement des usagers, la péréquation des tarifs et l'indépendance des personnels. Face à cette déstabilisation, les syndicats ont réagi de manière diversifiée, allant du refus total à la CGT, à la collaboration active à la CFDT et à la CFTC, en passant par une attitude complexe et évolutive à Force Ouvrière.

Les péripéties connues par la Fédération FO des PTT sont éclairantes sur les intérêts divers et contradictoires au sein des organisations syndicales. La base demandait, avant tout, le maintien de ses droits acquis, la garantie de l'emploi par le statut des fonctionnaires et les avantages spécifiques aux PTT, ainsi les mutations, l'avancement etc.. La culture du statut général des fonctionnaires, dont la CGT a toujours été la championne, a fortement imprégné, en effet, la base de Force Ouvrière. Ces revendications allaient d'ailleurs dans le même sens que les intérêts des appareils syndicaux au sommet, qui devaient maintenir leur pouvoir avec la plus grande centralisation et la plus grande masse de manœuvre possible, grâce à l'unité des deux établissements. Outre les garanties du statut des fonctionnaires, cette contrainte avait amené Force Ouvrière à rompre avec la tradition réformiste de la régie coopérative, qui n'était pas étatiste, car la faiblesse de son implantation locale ne lui aurait pas permis de faire face à des décisions déconcentrées ou décentralisées. C'était, en outre, l'intérêt des tendances minoritaires, comme les Trotskistes, dont l'influence locale est très circonscrite et dont le rôle se situe, d'abord, au niveau central. La base et le sommet ayant préservé l'essentiel, FO pouvait abandonner sa position totalement critique, jusque là très proche de la CGT, et collaborer à la mise au point des nouvelles classifications. Mais les structures intermédiaires, notamment dans les syndicats catégoriels, restaient opposées à l'ensemble de la réforme qui allait inévitablement entraîner une réorganisation générale à leur niveau, car beaucoup de situations acquises en seront affectées, notamment dans les syndicats de l'encadrement particulièrement nombreux à FO.

Sur l'essentiel, les positions de la CFDT n'étaient pas fondamentalement différentes, puisqu'elle demandait le maintien de l'unité des PTT et un statut des fonctionnaires spécifique. Les deux points étant acquis, elle préféra collaborer de manière à améliorer sensiblement la situation des personnels. Son attitude fut d'autant plus cohérente tout au long des négociations qu'elle s'était séparée de son aile gauchiste « Syndicats Unitaires Démocratiques ». Dans cette même logique de coopération, elle demanda alors le développement de négociations contractuelles décentralisées ²⁴.

A l'évidence, la mise en œuvre de cette réforme, d'une ampleur inégalée, s'est faite sans graves remous sociaux, dans un secteur où, pourtant, les grèves ont toujours été nombreuses et parfois très dures. Mené avec beaucoup de pragmatisme et de souplesse, le dialogue social, difficile au début, a fini par s'établir avec la majorité des organisations syndicales, CFDT, FO et CFTC représentant 56% des voix aux élections paritaires. Le sens

²⁴ 41° Congrès CFDT-PTT. novembre 1990.

de la diplomatie sociale du ministre et de son cabinet a été exemplaire, aussi bien dans les instances officielles de concertation que dans les contacts informels. Finalement, l'action gouvernementale a été menée parallèlement sur deux fronts : la masse des personnels tenus directement informés, y compris de manière interactive, et les organisations syndicales représentatives. Cette manœuvre était inédite à une pareille échelle et les moyens techniques utilisés furent considérables. Seuls des moyens de communication sophistiqués peuvent, en effet, permettre ce type de dialogue direct avec les individus, relativisant par là même la représentativité syndicale qui demeure cependant irremplaçable dans son rôle de représentation collective. De même, les hausses de rémunérations effectivement accordées ou prévues sont sans précédent. Mais à partir du moment où les pouvoirs publics voulaient aboutir, et les échéances européennes ne leur laissaient pas le choix, ils ont dû y mettre le prix. Ils ont eu la chance d'avoir pour eux la durée ²⁵.

²⁵ « PTT. Histoire d'une réforme. 1989-1990 ». *Messages*, hors série. 1990. 114 p.

SYNDICATS, GRÈVES ET MODERNISATION AUX FINANCES ¹

La grève des agents des Finances, en 1989, a surpris par son ampleur et sa durée. Elle s'inscrivait dans les mouvements qu'ont connus, ces dernières années, plusieurs administrations, mais sa spécificité se situait aussi dans une longue tradition d'action collective. Les agents des Finances ont été, en effet, parmi les premiers à s'organiser, avec les postiers et les instituteurs. Ils ont, pendant longtemps, encadré le syndicalisme des fonctionnaires, si bien que l'histoire des syndicats aux Finances se confond pour partie avec celle des fonctionnaires de l'Etat, en dehors des PTT et de l'Education nationale.

Leur action fut toujours très corporative, et si la défense des intérêts concrets est bien l'un des premiers objectifs du syndicalisme, il est de fait que les agents des Finances ont toujours été comparativement parmi les plus avantagés. Cette situation particulière était dans l'intérêt des deux parties : le ministère des Finances devait avoir des employés compétents et intègres et leurs rémunérations devaient donc être en conséquence. Ainsi, dans le jeu subtil des « parités », il était tacitement admis qu'ils devaient être « plus égaux que les autres ».

Il n'y eut qu'épisodiquement une unité de vue et d'action entre l'ensemble des syndicats des Finances, chacun cherchant à pousser ses avantages en fonction de son niveau de recrutement, de sa place stratégique dans la gestion des finances publiques, etc. Les identités professionnelles apparaissent au niveau des syndicats, souvent implantés selon les grandes directions et du haut en bas de la pyramide, mais parfois aussi en fonction des niveaux hiérarchiques. En même temps, dans la mesure où il a pour interlocuteur un même ministre, le personnel des Finances constitue une entité face au reste de la fonction publique.

En effet, l'action des fédérations générales et unions de fédérations de fonctionnaires, qui doivent tenir compte de toutes les catégories représentées, y compris celles qui n'ont aucun moyen de pression particulier, est par définition globalisante et uniformisatrice, les catégories déjà les plus avantagées leur reprochant régulièrement de les niveler vers le bas.

Les surenchères internes et externes au ministère des Finances ont été soutenues par des divergences idéologiques permettant de marquer les différences et de développer des stratégies opposées. En effet, un certain nombre de syndicats des Finances se sont voulus révolutionnaires ou fortement contestataires, c'est-à-dire plus revendicatifs que la masse des autres fonctionnaires représentés par des fédérations générales plus réformistes. Les adhérents de la base ne sont généralement qu'à moitié dupes de ces

¹ « Syndicats et grèves aux Finances ». *La Revue de l'IREs*, n° 5, 1991, 123-189. « Les syndicats des Finances face au plan de modernisation », *Politiques et Management public*, septembre 1992.

divergences idéologiquement théorisées : ils soutiennent ceux qui, non sans efficacité, réclament le plus. Et le ministère des Finances semble s'être assez bien accommodé de cette situation.

L'Etat a longtemps eu intérêt à diviser les forces syndicales car on ne voyait pas au nom de quoi les postiers, les enseignants, les policiers, les agents des Finances, de l'Équipement ou du Travail auraient dû être traités de manière identique. Mais, après la Seconde Guerre mondiale, la globalisation des revendications et de la gestion fut mise en œuvre à la fois par les fédérations générales, pour qui le nombre fait la force, et par les responsables de la Fonction publique et du Budget qui fixaient des normes une fois pour toutes, quitte à jouer ensuite sur le non-dit tel que les primes.

Mais la masse des agents à gérer a tellement crû, face à des besoins de plus en plus diversifiés, qu'elle a fini par rendre inopérant ce système unique et hyper centralisé. Nous sommes aujourd'hui dans une période de réajustement, où il est difficile de trouver des repères et où personne ne sait exactement où se situeront les nouveaux rapports de force. D'où un certain nombre de révoltes, venues de la base et parfois difficiles à encadrer par les syndicats, traduisant la peur de l'inconnu et le désir de se faire entendre fortement puisque les règles du jeu traditionnelles, officielles ou officieuses, ne semblent plus efficaces.

Nous trouvons ainsi, dans l'histoire syndicale des Finances ², des périodes qui mettent en lumière ces différents intérêts contradictoires. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les syndicats se constituèrent en forces concurrentes et rivales, tout en comprenant l'intérêt d'une unité d'action. Depuis la guerre et le statut de 1946, prévalait l'unité de gestion des fonctionnaires de l'Etat, mais nous entrons dans une troisième phase de retour à une différenciation officiellement reconnue. Le cas des PTT est évidemment le plus frappant, mais toutes les administrations sont concernées, ainsi la revalorisation des traitements des enseignantes et enseignants aurait été un des facteurs déclenchant de la révolte des employées et employés des services extérieurs du Trésor ³. Paradoxalement, le gouvernement a alors refusé de traiter le cas des Finances en dehors du reste de la fonction publique, estimant que les anciennes différenciations de fait ne se justifiaient plus et que l'opinion publique n'apporterait pas un fort soutien à ce type de revendications.

² Siwek-Pouydesseau (Jeanne), *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*, Presses Universitaires de Lille. 1989. 342 p. *Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948*, Presses Universitaires de France. 1989. 288 p.

³ *Le conflit de 1989 aux Finances*, Rapport de stage des Administrateurs nommés au tour extérieur, sous la direction de Jeanne Siwek-Pouydesseau, Ecole nationale d'administration, 1990.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les syndicats des grands services des Finances se présentaient, le plus souvent, sous forme d'organisation unique pour une même corporation, les personnels des catégories les plus prolétariennes, comme les Douanes actives ou les Contributions indirectes, se classant parmi les révolutionnaires face aux syndicats des autres services considérés comme plus bourgeois et réformistes, ainsi les perceptions, les Contributions directes ou l'Enregistrement. L'opposition se cristallisa entre la Fédération nationale des Fonctionnaires regroupant la grande majorité des agents, y compris les enseignants mais non les postiers, et la petite Fédération autonome, essentiellement composée de syndicats des Finances.

A. Journaux corporatifs et sociétés de secours

Les employés du ministère des Finances ont une longue tradition de l'action collective. Dès 1790, des assemblées générales et des pétitions s'élevaient contre la suppression de la Ferme et de la Régie générale des aides. On proposa même que les employés élisent leurs supérieurs. Certains étaient d'autant plus inquiets qu'ils étaient menacés de licenciement alors qu'ils avaient commencé à verser des cotisations pour une retraite qu'ils ne toucheraient jamais... Dans les années 1840, les fonctionnaires manifestèrent surtout leurs préoccupations dans le cadre de journaux corporatifs, puisque toute association leur était interdite. En 1848, les revendications devinrent plus politiques : un Comité central des Douanes réclamait une loi réglementant l'avancement et la création d'un comité, composé des différents grades, pour contrôler les projets de réforme. Plusieurs journaux administratifs demandèrent la publicité des nominations et promotions pour lutter contre le favoritisme et le népotisme.

Le second Empire, puis la répression de la Commune, annihilèrent pour longtemps toute velléité d'action collective chez les fonctionnaires. Seules des associations mutuelles étaient tolérées ; toutefois, en 1869, une Association des employés de l'administration des Finances s'était constituée et adressait, après la guerre, un mémoire sur la réorganisation du ministère à la Commission de révision des services administratifs. Mais la contestation reprit à nouveau au grand jour dans les années 1880. Des journaux administratifs, comme la *Revue Administrative* ou les *Annales de l'Enregistrement*, s'efforçaient de combler l'absence d'associations, toujours interdites. En février 1893, la *Revue Administrative* lança une pétition en faveur des augmentations de traitements aux Contributions indirectes mais, le mois suivant, elle était contrainte à disparaître.

Des sociétés de secours et de prévoyance se multiplièrent dans les années 1870 et

1880, dont celles de l'administration centrale des finances, des membres de l'Enregistrement, des percepteurs et receveurs spéciaux, reconnues d'utilité publique. D'autres ne furent qu'autorisées par décret, dans les années 1880 et 1890, ainsi celles des employés des trésoreries générales et des recettes des Finances, des commis de perception et des employés des Contributions directes. Ces sociétés évoluèrent peu à peu vers des associations de défense corporative, avant même le vote de la loi de 1901. Après cette date, elles se constituèrent officiellement et se multiplièrent dans toutes les administrations, notamment aux Douanes.

B. Des associations syndicales à la Fédération des fonctionnaires

L'administration fut prise de court par ce mouvement général d'association et de contestation. Ainsi, l'Union générale des Contributions indirectes, créée en 1903, à l'image des associations reconnues dans les PTT, fut-elle menacée de dissolution en 1904 et le résultat fut qu'elle doubla presque ses effectifs de 4 300 à 8000 adhérents. En 1908, elle groupait 9 500 membres sur 12 000 employés. L'Union générale adoptait le principe de sa transformation en syndicat, tout en se prononçant contre l'entrée à la CGT et contre la grève.

En fait, personne ne savait plus ce qui était permis ou interdit. En 1904, le Président du Conseil estimait que toute association devait être interdite dans les Douanes mais, l'année suivante, une Union était créée dans les services sédentaires. En 1906, l'Union générale du Service actif des Douanes aurait groupé 21 000 membres sur 23 000 agents ; elle publiait *L'Action Douanière* et réclamait l'application de la loi de 1884 sur les syndicats. En 1907, l'Union générale des sous-officiers des Douanes faisait paraître *le Sous-officier des Douanes* et, en 1910, se constituait une Fédération Douanière regroupant les trois unions.

En 1905, avait été créée une première Fédération des fonctionnaires qui groupait une dizaine d'associations, dont les agents des Contributions indirectes et des services sédentaires des Douanes. Le secrétaire de la fédération était Delmas, des Contributions indirectes. Elle s'occupa du problème des retraites mais ne réussit pas à maintenir sa cohésion, car les uns demandaient l'amélioration de la loi de 1901 et les autres le droit syndical. Parallèlement, s'était créé un Comité de défense du Droit syndical, qui regroupait surtout des ouvriers de l'Etat mais aussi des agents actifs des Douanes, des postiers et des instituteurs parmi les plus avancés. Ce comité se voulait révolutionnaire et publia, en 1907, la fameuse lettre ouverte à Clemenceau, entraînant la révocation des principaux responsables. Le droit syndical pour les fonctionnaires fut alors repoussé par la Chambre et le Comité commença à se désagréger.

Un Comité d'Etudes succéda, d'une certaine manière, à la première Fédération des fonctionnaires. En février 1908, dans une réunion organisée par l'Union générale des

Douanes sédentaires, fut présenté le projet de statut des fonctionnaires déposé à la Chambre par Ferdinand Buisson et inspiré des idées de Georges Demartial, rédacteur au ministère de la Guerre. A ce Comité d'Etudes étaient représentées 17 associations professionnelles sous la présidence de Demartial ; le secrétaire en était Charles Laurent, rédacteur à la Caisse des dépôts et consignations. En 1909, le comité aurait eu plus de 200 000 adhérents.

A l'occasion des grèves des PTT de 1909, les divergences entre les statutistes et ceux qui revendiquaient le droit syndical s'avivèrent. Le Comité d'Etudes se scinda et sa majorité décida de fonder une nouvelle Fédération des fonctionnaires, d'esprit syndicaliste mais qui refusait la grève et l'entrée à la CGT. Cette dernière avait d'ailleurs du mal à accepter des professions non manuelles. La Fédération nationale des fonctionnaires, dont le secrétaire général restera jusqu'à la Libération Charles Laurent, groupait 164 000 adhérents dans une vingtaine d'associations : sous-agents des PTT, services actifs et sédentaires des Douanes, Contributions indirectes, employés d'octroi, amicales d'instituteurs... Après quelques hésitations, la Fédération opta contre l'idée d'un statut octroyé par la puissance publique et pour des relations contractuelles, en fonction du rapport des forces. Elle conservera cette position jusqu'à la Libération.

La première bataille intersyndicale des traitements date des années 1911-1912. Une commission extraparlamentaire, comprenant des représentants des personnels, ayant décidé une augmentation des traitements dans les PTT, les autres syndicats cherchèrent à obtenir également une revalorisation. Mais les demandes étaient si hétérogènes que la Fédération des fonctionnaires ne réussit pas à mettre tout le monde d'accord. Les Indirectes, qui avaient des revendications considérées comme maximalistes par d'autres catégories, s'allièrent avec les postiers et obtinrent leur assimilation à ces derniers en 1913, ce qu'on appela les parités internes. L'année suivante, fut voté un nouvel alignement des Indirectes et des Douanes sur les postiers. De leur côté, les instituteurs cherchaient à obtenir des avantages spécifiques et s'éloignaient de la Fédération pour traiter leurs propres problèmes en toute liberté.

C. Réformistes et Révolutionnaires

Après la guerre, les revendications catégorielles agitèrent à nouveau la Fédération car les postiers, les instituteurs et les agents des Indirectes, qui étaient les plus mal lotis aux Finances, ne cessaient de comparer leurs traitements et avantages respectifs. Ainsi, l'Union générale des Contributions indirectes, trouvant la Fédération des fonctionnaires trop modérée, avait fait scission en 1914 et ne revint qu'en 1919. Mais les critiques de son leader, Michel Piquemal, contre la majorité fédérale ne cessèrent pas. En 1921, il se prononça pour

l'autonomie alors qu'il venait d'adhérer au Parti Communiste, sachant pertinemment que la majorité de ses troupes ne le suivrait pas à la CGTU. Le syndicat des Contributions indirectes participait, malgré tout, aux manifestations du Cartel Unitaire, ainsi en 1923. Les critiques devinrent encore plus virulentes lors des négociations salariales avec le gouvernement du Cartel des Gauches en 1924 et 1925.

En effet, la Fédération ne demandait jamais assez aux yeux des minoritaires, qui finirent par regrouper l'essentiel des syndicats des Finances (Contributions indirectes, Douanes actives, Trésoreries générales, Enregistrement, Cadastre et Imprimerie nationale). On trouvait également dans cette minorité contestataire les agents des Eaux et Forêts, de l'administration pénitentiaire, des préfectures et les maîtres d'internat, c'est-à-dire surtout des petits fonctionnaires. Au ministère des Finances, ne soutenaient la majorité réformiste de la Fédération, prête à revenir à la CGT de Léon Jouhaux, que les douanes sédentaires et les perceptions. Au congrès de 1926, le rapport des forces était, au sein de la Fédération nationale, de 446 voix pour la majorité et 214 pour la minorité.

Lorsque la Fédération retourna à la CGT en 1927, la minorité, à l'exception de l'Enregistrement et des Trésoreries, demeura dans l'autonomie, sans entrer à la CGTU pour les mêmes raisons que précédemment. Si les responsables étaient communistes ou syndicalistes révolutionnaires, la base, dans la mesure où il s'agissait de syndicats largement majoritaires et unitaires dans leurs services, était beaucoup plus modérée. Elle suivait cependant ses leaders pour des raisons corporatives, puisqu'ils ne cessaient de réclamer plus que les autres fonctionnaires et qu'ils avaient des moyens de pression sur leur administration leur permettant d'avoir une situation plus avantageuse.

Un Cartel des Finances avait d'ailleurs été créé en 1925, pour faire valoir leurs intérêts particuliers. En 1926, Michel Piquemal, ayant envisagé de recourir à une grève du rendement, fut traduit devant le conseil de discipline et révoqué : on en faisait un martyr et l'ensemble de son syndicat se souda derrière lui. Il fut réintégré en 1929 et participa à la réorganisation des Contributions indirectes avec l'administration, en compagnie de Pierre Boursicot. La réforme consistait à aligner les Indirectes, jusque là considérées comme d'un niveau de recrutement inférieur, sur les autres régies. Piquemal fut alors exclu du Parti Communiste. La Fédération autonome passa de 33 000 adhérents à 25 000 et fusionna, en 1935, avec la Fédération générale des fonctionnaires qui comptait alors 200 000 adhérents, enseignants compris.

Le cas de l'Union générale de l'Enregistrement est très particulier. Créée en 1909, elle adhéra à la Fédération des fonctionnaires en 1918 mais refusa, en 1920, d'entrer à la CGT. Elle avait alors 3 000 adhérents encadrés par une hiérarchie administrative très conservatrice. Ses agents redoutaient avant tout une péréquation des traitements avec des catégories jugées inférieures et s'allièrent avec la minorité « révolutionnaire » de Piquemal

contre le bureau fédéral. Le syndicat décida alors d'entrer à la CGT pour bénéficier du même soutien que les postiers dans leurs revendications catégorielles. Mais comme la Fédération des fonctionnaires y entraînait aussi, l'Enregistrement souhaitait demeurer autonome au sein de la CGT... Un des responsables de l'Union générale, Georges Mer, fonda, en 1928, la revue *L'Etat Moderne* qui prôna une sorte de « réarmement administratif ». La versatilité et l'opportunisme des dirigeants de l'Union entraîna diverses scissions. En 1935, au moment où l'ensemble du mouvement syndical se réunifiait, elle se retirait de la CGT pour faire l'unité de tous les enregistreurs et, l'année suivante, elle acceptait le retour à la Fédération des fonctionnaires, mais sans vraiment admettre l'adhésion à la CGT.

Si le droit syndical restait interdit aux fonctionnaires, leurs organisations furent non seulement tolérées en 1924, mais d'une certaine manière reconnues puisque, depuis 1920 et parfois avec difficulté, certains fonctionnaires se trouvaient détachés auprès d'elles, sans traitement mais avec droit à l'avancement et à la retraite. Ainsi, en 1935, sur 20 fonctionnaires détachés dans ces conditions, 13 l'étaient par le ministère des Finances auprès de ses syndicats (3), de la Fédération générale des fonctionnaires (7) ou de la Fédération autonome (3) ; la quasi totalité des permanents des deux fédérations étaient des agents des Finances.

D. La réunification syndicale

Après la réunification, les anciens fonctionnaires autonomes fusionnèrent avec les syndicats déjà existants à la Fédération générale qui était structurée en six fédérations : Enseignement, Administration générale, Economie nationale, Air-Guerre-Marine, Finances et Travaux publics. A vrai dire, les syndicats constitués selon les grands services demeuraient beaucoup plus puissants que le niveau fédéral. En 1936, la Fédération des finances avait pour secrétaire général un socialiste, Emile Guiader, et le syndicat des Contributions indirectes était dirigé par un socialisant, Jean Mons. La Fédération des fonctionnaires avait toujours pour secrétaire général Charles Laurent, de la Caisse des dépôts, comme secrétaire adjoint depuis 1914, Pierre Neumeyer, des Douanes sédentaires, et comme responsable de la *Tribune des Fonctionnaires* depuis 1926, Robert Lacoste, rédacteur à la Caisse des dépôts. Ni Laurent, ni Lacoste à l'époque, n'appartenaient à la SFIO, mais de nombreux militants étaient socialistes ou socialisants. Les agents des Finances de tendance réformiste tenaient donc la Fédération générale des fonctionnaires alors que, jusqu'en 1936, la Fédération des finances autonome était dirigée par une tendance plus à gauche. De 1936 à 1939, Pierre Boursicot, ancien secrétaire du syndicat des Contributions indirectes depuis 1932 et proche de la CGTU sans être communiste, fut secrétaire général adjoint de la Fédération des fonctionnaires.

La grève était rigoureusement interdite dans tous les services publics, aussi les fonctionnaires organisaient-ils des meetings ou des manifestations de rues, le plus souvent le dimanche. En février 1933 et avril 1934, des arrêts brefs de travail, de moins d'une heure, avaient eu lieu, notamment aux Finances. Mais la première véritable grève des fonctionnaires fut politique, en février 1934. Quant à la première grève générale professionnelle d'une journée, en novembre 1938, elle fut diversement suivie et se solda par un échec de la CGT. Toutes les manifestations concernaient les rémunérations. De 1919 à 1929, les fonctionnaires obtinrent des réajustements en fonction du coût de la vie, mais avec la déflation de 1930 à 1936, les prix baissèrent beaucoup plus que les traitements et la situation des fonctionnaires fut nettement plus favorable que dans le privé.

Leur condition se dégrada ensuite rapidement avec le retour de l'inflation. Pour soutenir leur argumentation sur les hausses de traitements, les fonctionnaires se sont toujours intéressés aux problèmes budgétaires et à la réforme des impôts. Les syndicalistes des Finances étaient évidemment les spécialistes de ces questions et démontraient, preuves à l'appui, qu'il suffisait d'un meilleur rendement de la fiscalité pour donner satisfaction aux fonctionnaires. Divers rapports furent ainsi présentés, notamment par les Contributions directes entre les deux guerres, et la critique de la politique fiscale est devenue une tradition dans les syndicats des Finances.

Sous le Front populaire, les relations du gouvernement et des syndicats prirent un tour nouveau, ainsi une Commission consultative comprenant des hauts fonctionnaires et des représentants syndicaux fut-elle réunie à Matignon. Elle proposa de reconnaître le droit syndical des fonctionnaires, d'unifier les règles de notation et d'avancement, de même qu'une réforme des conseils de discipline. C'était l'ébauche d'une codification, même si le terme de statut n'était pas employé. En 1938, Léon Blum invita les administrations à constituer des commissions consultatives paritaires, mais la hiérarchie y était défavorable et rien ne fut fait. Au ministère des Finances, il semble que seules les Douanes et les Contributions directes avaient des organes permanents de consultation.

2. Après la Seconde Guerre mondiale

Après une période d'unité plus ou moins factice, la scission de 1948 fit réapparaître les anciens clivages entre réformistes et « révolutionnaires ». Les syndicats des grands services des Finances optèrent quasiment en bloc soit pour la CGT, soit pour FO, continuant la tradition du quasi monopole. Cependant, on est arrivé peu à peu, surtout après la fusion des régies dans la direction des Impôts, à des sortes de duopoles, deux syndicats devenant dominants au sein d'un même service : FO et CFDT au Trésor, SNUI et CGT aux Impôts, CFDT et CGT aux Douanes.

A. Les forces syndicales depuis la Libération

A la Libération, la Fédération des fonctionnaires se reconstitua sur le modèle de 1939. Ses principaux responsables avaient joué un rôle de premier plan dans la Résistance, notamment Charles Laurent, Pierre Neumeyer, Robert Lacoste, Jean Mons, Pierre Boursicot et Gaston Cusin, des Douanes. Tous ces responsables, issus des Finances, étaient devenus des hommes politiques ou des hauts fonctionnaires. Laurent et Neumeyer siégeaient à l'Assemblée consultative provisoire, Lacoste était ministre, Mons et Boursicot préfets. Parallèlement, les communistes, souvent plus jeunes, avaient acquis une grande influence pendant la Résistance et pris rapidement en main un grand nombre de syndicats. La nomination, par le général de Gaulle, de Maurice Thorez à la Fonction publique, en novembre 1945, allait renforcer considérablement leur hégémonie. C'est un jeune fonctionnaire des Indirectes, docteur en Droit, Max Amiot, qui fut chargé de préparer le projet de statut des fonctionnaires, en collaboration avec Jacques Pruja, des Indirectes, secrétaire de la Fédération des fonctionnaires et membre du Parti Communiste.

La bataille des traitements reprit dès la Libération et, en décembre 1945, des grèves d'avertissement de deux heures furent organisées. Le Cartel des Services publics dirigé par Pierre Neumeyer, et où la tendance Force Ouvrière restait majoritaire, demandait une grève dure, mais le bureau fédéral, où la tendance communiste était de plus en plus forte, se prononçait contre. En effet, le ministre Maurice Thorez n'y était pas favorable. Le nouveau secrétaire de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF), qui avait remplacé en mars 1946 la Fédération générale des fonctionnaires, était Alain Le Léap, des Contributions directes. Il participait jusque là au journal *Force Ouvrière* mais se rapprochait de plus en plus de la tendance communiste et, en juillet 1946, il se flattait d'avoir obtenu une majoration des traitements de 20 %, sans arrêt de travail.

Une commission paritaire, chargée du reclassement de toutes les catégories de fonctionnaires, avait été instituée en avril 1946. Les rivalités ancestrales entre postiers et agents des Contributions indirectes avaient évidemment repris. En effet, de nombreux commis des Indirectes avaient été reclassés comme contrôleurs avant la guerre et les postiers avaient obtenu réparation de cette injustice en 1943, quand on intégra de nombreux commis, exclusivement masculins, dans un cadre principal de contrôleurs.

Les agents des Finances estimèrent donc que leur situation était devenue inférieure et, en juin 1946, une réforme d'ensemble des Contributions directes et indirectes, des Douanes et de l'Enregistrement permettait d'intégrer les trois quarts des contrôleurs dans un corps d'inspecteurs, sans changement des attributions. Aussi les postiers crièrent-ils à l'outrage et se mirent en grève, obtenant en partie satisfaction au début du mois d'août. Les

agents des Finances demandèrent alors une nouvelle parité. La majorité FO de la Fédération des Finances décidait, en septembre 1946, de lancer une grève que *l'Humanité* dénonçait comme un mouvement de privilégiés, tandis que Le Léap préférait négocier avec le gouvernement. Les grévistes n'obtinrent pas satisfaction.

La commission chargée du reclassement n'ayant pu aboutir, une commission interfédérale tenta d'harmoniser les positions de l'UGFF et des postiers. Mais de leur côté, les enseignants refusaient d'être classés selon les mêmes critères que les personnels administratifs. L'UGFF négocia secrètement avec le cabinet de Maurice Thorez, mais ce dernier quitta le gouvernement en mai 1947 et le nouveau ministre Teitgen proposa un projet de reclassement qui ne fut arrêté qu'en décembre. Parallèlement, la tendance communiste de l'UGFF poussait à la grève, dans l'atmosphère de guérilla qui aboutit à la scission syndicale. La FEN, de son côté, se mettait en grève pour des raisons essentiellement corporatives. Le plan de reclassement définitif fut publié en juillet 1948, mais les demandes d'ajustements ne cessèrent pas jusqu'en 1950. C'est ainsi que naquit la grille.

En 1948, après certaines hésitations, les syndicats des Finances, Contributions indirectes et Douanes actives, qui avaient refusé, avant 1936, d'entrer à la CGT de Léon Jouhaux, optèrent pour la CGT. Le syndicat du Cadastre resta autonome, ainsi qu'une partie de celui des Contributions directes qui donna, plus tard, naissance au Syndicat national unifié des impôts. Les Douanes sédentaires, l'Enregistrement et surtout les services extérieurs de la Comptabilité publique, dits du Trésor, passaient très majoritairement à Force Ouvrière. La division syndicale était donc en partie limitée, dans la mesure où chaque grande administration ne connaissait qu'un grand syndicat largement majoritaire, soit CGT soit FO.

Ainsi, au début des années 1950, FO recueillait 72 % des suffrages à la Comptabilité publique, 60 % aux Douanes sédentaires (agents de bureau), 60 % à l'Enregistrement, 42 % aux Contributions directes - soit plus de 40 % des voix dans le ministère. La CGT, de son côté, l'emportait aux Contributions indirectes avec 81 % des voix et aux Douanes actives avec 87 % - soit 36 % pour l'ensemble du ministère. Cette hégémonie dans des territoires en quelque sorte réservés et qui, sur le plan corporatif, n'était pas sans efficacité, s'effrita peu à peu, d'autant que la CFTC s'implanta de manière relativement équilibrée dans tous les services. En effet, après la Libération, la CFTC s'était particulièrement renforcée au ministère des Finances, où elle recueillait 17 à 19 % des voix dans les années 1950. En 1964, la Fédération des finances CFTC passa en majorité à la CFDT.

En 1968, la fusion définitive des anciennes régies, Directes, Indirectes, Enregistrement et Cadastre, dans la Direction générale des impôts entraîna des réorganisations syndicales. Aux Impôts, le syndicat des Contributions indirectes CGT, devenu Syndicat national de la Direction générale des impôts (SNADGI) resta fortement

hégémonique jusqu'en 1970, s'appuyant sur la Caisse de secours, transformée ensuite en mutuelle. Au début des années 1980, le SNADGI-CGT fut devancé par le Syndicat national unifié des impôts (SNUI) resté autonome... A la Comptabilité publique, le Syndicat national des services extérieurs du Trésor FO n'a cessé de décliner, de 70 % à 42 % des voix, mais reste toujours en première position. Aux Douanes, la CFDT a fini par dépasser la CGT. Au total, pour l'ensemble du ministère des Finances, en 1988, FO recueillait 26 % des voix aux élections paritaires, la CFDT 22 %, la CGT 21 % et le SNUI 17 %.

La Fédération des finances CGT joua un rôle important au sein de l'UGFF jusqu'à la fin des années 1970 et tous ses secrétaires généraux, d'Alain Le Léap à René Bidouze, en étaient issus. En 1956, la Fédération des finances et le syndicat des Indirectes critiquèrent vivement la position de la CGT sur les événements de Hongrie. Les relations furent souvent conflictuelles entre la Fédération et l'UGFF, taxée de centralisme. La crise culmina au milieu des années 1970, mettant en lumière certaines tendances corporatistes mais, au début des années 1980, la fédération fut fermement reprise en mains. De nombreux syndicalistes issus des Finances, du syndicat des Contributions indirectes puis des Impôts, ont été permanents à la Confédération jusqu'en 1982 ; ils appartenaient généralement à la minorité critique, ainsi André Berteloot, René Buhl ou Jacqueline Lambert. Depuis 1982, Jean-Christophe Le Duigou, membre du Comité central du Parti Communiste, est secrétaire général de la Fédération des finances, qui avait, en 1989, environ 14.000 adhérents.

Force Ouvrière est longtemps restée hégémonique dans les services extérieurs de la Comptabilité publique. Ce syndicat était le centre de la Fédération des finances, elle-même pivot de la Fédération générale des fonctionnaires. Les syndicalistes FO des finances étaient, comme ceux de la CGT et pour les mêmes raisons, plus ouverts que leur propre confédération - dans la mesure où ils étaient largement majoritaires dans leur secteur et devaient donc être consensuels. Jusqu'en 1973, le secrétaire général de la Fédération des fonctionnaires était issu des Finances : Pierre Neumeyer, puis Pierre Tribié à partir de 1954, tous deux étant socialistes. Le secrétaire général de la Fédération des finances, André Roulet, est devenu trésorier de la confédération en 1989. La Fédération des finances FO compte bien moins de 20 000 adhérents, dont environ 9 000 au Trésor.

La Fédération des finances CFDT a subi une forte chute de ses effectifs en 1983-1984 et la volonté de créer des syndicats départementaux horizontaux ne l'a sans doute pas renforcée. Cependant, elle dépasse aujourd'hui la CGT dans les votes aux Commissions administratives paritaires, mais elle a moins de 15 000 adhérents. Elle est surtout représentée au Trésor (28 % des voix), et aux Douanes où elle arrive en premier, avec 30 % des voix. La Fédération des finances affiche des positions minoritaires, très autonomes par rapport à l'Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés, et à la confédération.

Le Syndicat national unifié des impôts, non confédéré, n'appartient pas à la

Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF). Il est issu de plusieurs syndicats des Contributions directes, autonomes en 1948 ou venant de FO. Il s'est beaucoup développé à partir de 1968, au détriment de la CGT, et il est aujourd'hui devenu le premier syndicat aux Impôts, avec plus de 38 % des voix. Grâce à la publication des *Nouvelles Fiscales* et du *Guide pratique des contribuables*, il dispose de ressources complémentaires qui lui permettent d'avoir des cotisations moins élevées que dans d'autres syndicats. Il a toujours eu des orientations assez contestataires, notamment sur le système fiscal. A la suite des grèves de 1989 aux Finances, il a bénéficié de l'apport de deux petits syndicats de la FGAF (Concurrence, Consommation et répression des fraudes, ainsi que Trésor) et s'est donc transformé en Fédération des Syndicats unitaires (FDSU) qui a vocation à syndiquer dans l'ensemble du ministère.

De 1950 à 1990, les agents des services extérieurs des Finances sont passés de 80 000 à 180 000 agents. Cette croissance est très inférieure à celle connue par les enseignants et les postiers, ce qui explique, pour partie, le rôle de moins en moins dominant des syndicats des Finances parmi les syndicats de fonctionnaires de l'Etat.

Les agents des Finances, notamment aux Douanes et aux Impôts, n'ont pas hésité à se mettre en grève, pour des raisons corporatives propres à leur service, dans les années 1950 et 1960. Ainsi, le mouvement de février-mars 1961, à la suite du reclassement des personnels enseignants, entraîna une mobilisation particulière de la catégorie A des services extérieurs des Finances⁴. La grève du *service fait* aux Impôts, en février 1968, reste d'autant plus dans les mémoires qu'elle se termina par un succès, en particulier pour la catégorie A. En revanche, après une grève administrative d'octobre à décembre 1970, une grève générale de trois jours se termina dans la confusion. En 1970, la grève des Douanes fut initiée par la catégorie A qui souhaitait des avantages identiques à ceux des Impôts, puis la grève du zèle se généralisa dans tous les grades et dura un mois. Les mouvements sur des sujets particuliers aux Douanes sont d'ailleurs assez fréquents.

Si l'on considère les grèves concernant l'ensemble du ministère des Finances de 1977 à 1988⁵, le nombre de mouvements propres au ministère ou à l'ensemble des fonctionnaires, généralement pour 24 heures, s'est élevé de 2 à 7 par an, avec un minimum de 2 en 1981 et 1985. Lorsque la CGT a appelé seule à la grève, elle a mobilisé 11 à 14 % des agents au début des années 1980 et seulement 1 à 4 % depuis 1983. FO ou la CFDT, lançant seules un mouvement, n'ont pas dépassé 2 %. Si deux fédérations ou syndicats lancent un appel, ils obtiennent 11 à 13 % de participation ; lorsqu'ils sont trois, ils atteignent en moyenne 20 %.

Enfin, lorsque quatre fédérations lancent un mot d'ordre, elles mobilisent en moyenne

⁴ Bidouze René, *Les fonctionnaires sujets ou citoyens?II*. Editions Sociales, 1981. p.175.

⁵ Tableau de la DPSG du ministère des Finances, Rapport ENA. 1990. op.cit.

30 % des personnels, et même 50 % le 21 octobre 1986. Cette grève nationale interprofessionnelle atteignit un record de 35 % à l'administration centrale, qui se met rarement en grève. Les arrêts de travail ont donc une forte tradition au ministère des Finances. Comme ailleurs, ils réussissent d'autant mieux qu'ils sont soutenus par une majorité de syndicats importants et la participation croît beaucoup plus vite que la représentativité des organismes initiateurs. Si un syndicat appelle seul à la grève, le taux de réponse peut être très inférieur au nombre de ses propres syndiqués, si quatre syndicats importants lancent un mot d'ordre, la participation peut être très supérieure au nombre de leurs adhérents. Soulignons, enfin, la forte implication traditionnelle des personnels de catégorie A des services extérieurs (inspecteurs) dans les mouvements.

B. Le conflit de 1989

La grève spécifique au ministère des Finances, de mai à octobre 1989, se situait donc dans une longue tradition d'actions collectives. Elle a essentiellement affecté les deux plus grandes directions du ministère, la Comptabilité publique et les Impôts, les Douanes ayant surtout manifesté leur solidarité. Cependant, la Direction générale de la concurrence et de la consommation ou l'Institut national de la statistique et des études économiques ont également participé au mouvement, à un moindre degré. Sur les 190 000 agents du ministère, 180 000 se trouvent dans les services extérieurs et près de 90 % de ces effectifs dépendent du ministère du Budget, dont 85 000 aux Impôts, 59 000 à la Comptabilité publique, 20 000 aux Douanes. Le pourcentage des femmes est de 75 % à la Comptabilité publique et 65 % aux Impôts. Après la révolte des infirmières et des enseignantes, cette féminisation des grévistes n'a sans doute pas été suffisamment remarquée et pourrait expliquer certaines originalités du conflit.

Les principales causes du mécontentement des agents des Finances n'avaient rien de spécifique par rapport à l'ensemble des autres fonctionnaires. La baisse du pouvoir d'achat depuis le début des années 1980 était la même pour tous, les suppressions d'emplois n'étaient pas plus élevées qu'ailleurs, mais la charge de travail avait fortement augmenté. Les conséquences de la baisse du recrutement sur le ralentissement des carrières et le vieillissement des effectifs étaient générales dans l'ensemble de la fonction publique. De même que la surqualification des nouveaux agents par rapport au niveau des concours passés et donc au travail effectué et aux rémunérations. Ainsi, en 1987, 77 % des personnels recrutés aux Impôts en catégorie C étaient bacheliers.

Il n'empêche que le malaise général de la fonction publique, ajouté à certaines causes plus spécifiques au ministère, ont provoqué un phénomène de « ras le bol ». Les mauvaises conditions de travail et la réduction réelle des effectifs ont, en particulier, entraîné

une surcharge de travail jugée intolérable. Ainsi, à la Comptabilité publique, les activités liées au secteur local auraient abouti à 4 ou 5 % de charges supplémentaires. A la Direction générale des impôts, de 1980 à 1988, le nombre des contribuables a augmenté de plus de 8 %, la fiscalité professionnelle de 18 %, les vérifications de 14 %, les redevables de la TVA de 19 %, les réclamations de 8 % et les affaires juridictionnelles de 50 %.

Or, parallèlement, l'informatisation n'a pas apporté les allègements espérés et, dans la phase de démarrage, elle a au contraire demandé plus de travail. Les crédits de fonctionnement et l'équipement des bureaux étaient, à l'évidence, insuffisants : manque de postes téléphoniques, de machines à écrire, photocopieuses, machines à calculer... et même de fournitures de bureau. Le rapport Choussat ⁶ a, en outre, confirmé la vétusté de certains locaux. Par ailleurs, le système des relations hiérarchiques est qualifié de caporaliste par les agents, avec des cascades d'échelons superflus.

Certes, les principaux syndicats des Finances, en particulier à la Comptabilité et aux Impôts, accumulaient depuis longtemps les revendications à la fois d'ordre quantitatif et qualitatif. Ainsi, à l'automne 1988, le SNUI et les syndicats FO et CFDT des Impôts avaient lancé une vaste enquête sur les conditions de travail, aboutissant à la rédaction de *cahiers noirs* dans chaque service. A la Direction générale des impôts, une intersyndicale FO - CFDT - CGC et CFTC avait une plate-forme commune lors de la longue négociation avec les ministres dans la période précédant le conflit, alors que la CGT et le SNUI adoptaient une position beaucoup plus dure.

L'aspect catégoriel et corporatif des revendications a été renforcé par le fait que le gouvernement avait semblé, dans un premier temps, vouloir régler les problèmes au cas par cas, face à des mouvements eux-mêmes très corporatifs et sectorisés comme les enseignants, les policiers ou les infirmières. Les agents des Finances ont donc confusément senti que, s'ils voulaient conserver leur différentiel d'avantages par rapport aux autres ministères - c'est-à-dire, en quelque sorte, leur identité privilégiée - ils devaient se faire entendre.

Pour autant, les raisons objectives de leur mécontentement étaient indéniables. Il faut insister ici sur les réactions des personnels féminins face à la charge de travail et donc aux horaires. Si les hommes peuvent faire preuve d'une certaine souplesse, les femmes n'ont souvent accepté un poste mal rémunéré dans l'administration qu'en raison des horaires réellement effectués. Le nombre considérable des demandes de temps partiel en est une preuve (21 % des personnels à la Comptabilité publique). Les réductions d'effectifs aveugles, qui touchent principalement les catégories inférieures, donc les femmes, n'ont, à l'évidence, pas été mûrement réfléchies par certains états-majors parisiens. Outre l'arrêt des

⁶ Choussat (Jean). *Rapport sur l'amélioration du dialogue social et la modernisation de la gestion au ministère de l'Economie, des Finances et du Budget*. 1990. Non publié, 45 p. et annexes.

suppressions d'emplois, l'Interfédérale demandait une augmentation de 30 points d'indice, environ 700 F par mois, alors que la CGT réclamait 1 500 F.

Tout au long du conflit, le refus du gouvernement et des ministres responsables de répondre aux demandes spécifiques des Finances, ainsi qu'un certain nombre de maladresses de la part du ministre du Budget, ont accru l'exaspération, obligeant les syndicats à constamment surenchérir pour ne pas être débordés par la base. Le phénomène récent des coordinations a certainement joué un rôle dans cette attitude et, finalement, les syndicats traditionnels ont réussi à conserver le contrôle du mouvement.

Nous avons vu que les mouvements propres au ministère des Finances étaient, assez souvent, issus d'une initiative en catégorie A. Ce fut le cas, en mai 1989, dans les services extérieurs de la Comptabilité publique, où certains comptables se mirent à bloquer les chèques qui devaient être remis à la Banque de France, puis les centres informatiques furent touchés. Cette « grève bouchon » était financée par les autres catégories qui ne faisaient pas grève, selon une pratique mise au point aux Impôts.

A l'exception du SNUI, toutes les organisations du ministère appelèrent à une journée de grève, le 6 juin, qui fut particulièrement bien suivie à la Comptabilité publique, par 60 à 80 % des agents. Les grévistes auraient été de 30 à 50 % aux Impôts et de 15 à 65 % aux Douanes. Puis le mouvement s'essouffla dans les services extérieurs du Trésor, sauf dans le Sud-Est, alors qu'il s'élargissait aux Impôts. On peut ainsi se demander si deux types de mouvements ne se sont pas succédés, le premier essentiellement dû à la catégorie A des services extérieurs de la Comptabilité publique et le second étendu à l'ensemble des catégories et des services, tout spécialement aux Impôts.

Au mois de juin, le ministre proposa de réunir les syndicats, à l'exception de la CGT et du SNUI ; ils furent finalement tous reçus en juillet par le directeur du Cabinet. Le 5 septembre, une réunion entre Pierre Bérégovoy et les syndicats, suivie par le refus de Matignon d'accorder aux agents des Finances des avantages particuliers, fut un échec.

Aussi, après le succès de la manifestation du 12 septembre, le mouvement s'étendit dans les services extérieurs de la Comptabilité publique, des Impôts et des Douanes. Les grévistes auraient été de 30 à 50 % aux Impôts et de 15 à 65 % aux Douanes, selon les implantations. De la mi-septembre aux derniers jours d'octobre, la quasi totalité des services fiscaux eurent leur réseau comptable touché ⁷. Des assemblées générales se sont réunies dans de nombreux services et certains syndicats ont, en quelque sorte, tenté de canaliser et de restituer l'expression directe des agents. Après des formes de grève administrative, par rétention des chèques, puis de grève sectorielle par le blocage de centres informatiques, on passait à la grève générale, le syndicat FO du Trésor allant même jusqu'à proposer de bloquer la paye des fonctionnaires. L'apogée du mouvement se situa entre le 22 septembre

⁷ D'après le tableau fourni par la DPSG et reproduit dans le rapport de stage de l'ENA, op. cit.

et le 19 octobre, où 60 à 100 000 agents manifestèrent à Paris. Soulignons que ce chiffre est évidemment très supérieur à celui des effectifs syndiqués.

De nouvelles négociations avec le ministre échouèrent et l'unité syndicale, qui n'avait jamais été totale, se délita. Cependant, le 7 novembre, il y eut un défilé commun des Finances à Paris, alors que les autres fonctionnaires FO et CGT manifestaient séparément. Puis le nombre des grévistes s'effondra en quelques jours. Le 15 novembre, Pierre Bérégovoy annonça des mesures d'apaisement, mais la reprise du travail se fit dans l'amertume, alors que la CGT et le SNUI auraient souhaité maintenir l'agitation. La grève des Finances ne fut pas étendue à l'ensemble de la Fonction publique car, contrairement au vœu de la CGT, la Fédération FO des finances y était fermement opposée, estimant que les employés du ministère avaient des revendications très spécifiques à faire aboutir.

En définitive, les agents des Finances ont obtenu une prime mensuelle de technicité de 250 F et une augmentation globale des crédits indemnitaires. Un plan de promotions et de formation devait être mis en œuvre et l'ensemble des qualifications revues. Les effectifs devaient être maintenus et même renforcés aux Douanes et à la Comptabilité publique, les crédits de fonctionnement augmentés. Enfin et surtout, une négociation d'ensemble sur la grille des traitements était annoncée pour toute la fonction publique, de manière à désamorcer d'éventuels autres conflits sectoriels. De ce point de vue, les agents des Finances qui souhaitaient maintenir leur différence ont, en partie, échoué.

La grève des Finances a perturbé de nombreux secteurs de l'économie : défaut d'informations cadastrales et hypothécaires bloquant les contrats ; absence de garantie du titre légal de l'or, de timbres fiscaux, de titres de mouvement des produits viticoles ; remboursements de TVA interrompus, paralysie du trafic international, indisponibilité des indices de l'INSEE... La continuité du service public fut assurée tant bien que mal grâce à des solutions d'attente et un service d'assistance aux usagers fut mis en place aux Impôts. Enfin et surtout, les recettes non encaissées, notamment la TVA, se seraient élevées à 40 ou 60 milliards de francs en novembre. Le retard fut cependant assez rapidement rattrapé puisque les opérations comptables pour 1989 furent achevées au 19 janvier 1990. Le ministre leva, à cette occasion, les dernières retenues sur salaires qui n'avaient pas encore été exécutées. Mais des tâches moins prioritaires, comme la relance des défaillants, ont été de ce fait retardées.

Durant l'année 1990, le mécontentement ne cessa de se manifester aux Finances, malgré des améliorations qui entrent peu à peu dans les faits. Après une journée d'action le 15 novembre avec 37 % de grévistes aux Impôts, l'ensemble des syndicats des Finances ont participé à la grève du 30 novembre, alors que la CFDT et la CFTC notamment n'appelaient que pour le 7 décembre. Une fois encore, les syndicats des Finances manifestaient leur unité et leur particularité, avec un succès relatif puisqu'il y eut 15 % de grévistes contre 6 %

dans l'ensemble de la fonction publique.

3. Les projets de modernisation et les réactions syndicales ⁸

A. La Mission Choussat

A l'issue du conflit de 1989, l'Inspecteur général des Finances Jean Choussat avait été chargé d'une mission de réflexion sur l'amélioration du dialogue social et la modernisation de la gestion au ministère des Finances. Sa mission fut centrée sur les trois principales directions du ministère et l'accent fut mis sur la Direction générale des impôts où les problèmes paraissaient les plus graves. Le constat formulé dans le rapport remis au ministre au printemps 1990 était accablant et dénonçait une gestion archaïque, la médiocrité des informations sociales ainsi qu'une méfiance généralisée : « l'argent commande la méfiance ; la méfiance est donc le principe d'organisation du ministère ». Ce ministère avait beaucoup prôné la modernisation des entreprises, « sauf la sienne » ; la baisse parallèle du pouvoir d'achat et des effectifs avait fait exploser le système.

Dans ses propositions, Jean Choussat insistait sur la nécessaire déconcentration, tout particulièrement à la DGI où il n'existait pas de CAP locales. Des centres de responsabilité locaux devaient donc assurer à la fois la gestion rapprochée des personnels concernant les congés, la notation..., mais aussi les affectations et le pouvoir disciplinaire et, enfin, intervenir sur l'organisation du travail. Les conditions de travail étaient, en effet, déplorables : locaux et installations à la limite de la décence, « informatique de cathédrale » plaquée sur des structures archaïques, caractère obsessionnel des statistiques ... La stabilisation des effectifs avait anticipé une modernisation inexistante et l'instabilité des agents ne permettait aucune gestion rationnelle. D'où la nécessité d'un investissement social. Ainsi, à la Comptabilité publique, il n'y avait eu aucune initiative participative dans plus de deux départements sur trois. Certes, la participation « n'est ni la cogestion, ni la connivence, ni la complicité », disait Jean Choussat, mais elle devait s'exercer sur les modes d'application des décisions et pouvait donner lieu à des protocoles d'accord. De même, l'intéressement collectif pouvait être bénéfique. L'objet de ce premier rapport était d'identifier les raisons profondes du mécontentement qui venait de se révéler et il fut, dans l'ensemble, assez bien accueilli par les organisations syndicales. Elles y retrouvaient, exprimées avec force et élégance, beaucoup de leurs préoccupations anciennes formulées notamment, mais avec moins de brio et de crédibilité auprès des décideurs politiques, dans les fameux *cahiers noirs* de 1989.

⁸ Larges extraits de « Les syndicats des Finances face au plan de modernisation », *Politiques et Management public*, septembre 1992.

A la suite de ce rapport, Jean Choussat fut chargé d'élaborer un plan de modernisation qui fut d'autant plus long à mettre au point que, parallèlement, une mission Consigny devait repenser les compétences du ministère dans le nouveau contexte européen. Le rapport Consigny sur la gestion de la fiscalité et du contrôle des marchandises après le 1^{er} janvier 1993 proposait, en octobre 1991, un transfert croisé de compétences entre les Douanes et les Impôts. La perception de la TVA interne et externe serait regroupée aux Impôts, alors que les contributions indirectes sur les vins, alcools et tabacs, ainsi que la garantie sur les métaux, seraient transférées aux Douanes. Les échanges de personnels, qui toucheront particulièrement la catégorie C, se feront sur la base du volontariat et en maintenant les avantages précédents. Initialement, les emplois rendus disponibles aux Douanes furent évalués à 4 000 puis à 2 500, dont certains pourraient être redéployés dans d'autres services.

Le plan de modernisation ne fut rendu public qu'en novembre 1991, après plusieurs consultations des organisations syndicales⁹. Il faisait un bilan précis des mesures prises à la suite du conflit de 1989. L'amélioration des conditions de travail avait porté sur l'entretien immobilier, avec un accroissement de 37 % des dépenses par agent, le renouvellement des équipements de bureau et du parc automobile. Les crédits affectés à l'action sociale avaient été doublés en deux ans et ceux consacrés à l'hygiène et à la sécurité multipliés par 8, dans la mesure où l'on parlait de très bas. Quant aux rémunérations et carrières, l'indemnité mensuelle de technicité et les transformations d'emplois prévues aux Finances dépassaient de beaucoup le montant des mesures Durafour pour le même ministère qui, en 1990-91, ne représentaient que 38,4 % du total. De même, la formation avait crû de 30 % en volume par rapport aux années antérieures. La grève fut donc « payante » et, si les organisations syndicales en parlent peu, elles en reconnaissent cependant la réalité. Cela explique sans doute le manque de combativité des personnels.

Le plan de modernisation à proprement parler, présenté en neuf fiches d'une page, porte sur l'amélioration des conditions de travail et de la formation, qui devait être poursuivie, le développement des responsabilités locales et la déconcentration de la gestion, l'enrichissement du dialogue social, notamment par la création d'une commission du suivi du plan de modernisation et d'une commission de la formation auprès du Comité technique paritaire ministériel. La communication interne et externe sera développée avec, en particulier, des sondages par questionnaires dont les résultats devraient être publiés. Le décloisonnement des services sera recherché par des formations communes pour les cadres et un statut unique pour les catégories C. Les instruments de gestion seront améliorés et l'avancement du personnel moins lié à l'ancienneté. Enfin, les services de la région parisienne, dont la situation est critique, bénéficieront de mesures particulières en crédits et

⁹ *Plan de modernisation du service public*, non publié, 1991.

en effectifs. Ce deuxième projet Choussat n'apportait finalement pas beaucoup d'innovations par rapport au précédent, tant il est difficile de mettre tout le monde d'accord sur une stratégie pour aboutir à des mesures concrètes qui bouleverseront un ordre existant depuis des décennies. Les changements devront donc se faire de manière pragmatique et par touches successives.

Ces propositions furent presque intégralement soumises au CTP du 12 décembre 1991 avec, en quelque sorte comme contrepartie, un volet sur la reconnaissance des qualifications et sur l'amélioration du dialogue social. Il était ainsi prévu une réunion d'expression collective deux fois par an dans chaque cellule de travail, la création de commissions informelles, la désignation éventuelle de syndicalistes comme rapporteurs, le développement de la formation des élus en CAP et l'amélioration des droits syndicaux en permanents, subventions et moyens informatiques. Le dialogue n'alla cependant pas jusqu'à rendre compte des positions syndicales dans le numéro spécial du journal des Finances *Echanges* de janvier 1992 sur la modernisation du service public - ce que le journal des PTT *Messages* avait osé faire dans son numéro *Histoire d'une réforme* en 1990.

B. Les réactions syndicales

Aux élections paritaires de 1991, sur l'ensemble du ministère, FO demeurait en tête avec 25 % des suffrages (37 000 voix), puis venaient la FDSU avec 22 % (32 000 voix), la CGT avec 20,4 % (30 000 voix) et la CFDT avec 20,2 % (30 000 voix). Mais les résultats restaient contrastés selon les directions. Aux Impôts, le SNUI l'emportait avec 42 % des suffrages (29 000 voix), devant la CGT avec 23 % (16 000 voix). Dans les services du Trésor, FO était en tête avec 41 % des suffrages (20 500 voix) devant la CFDT avec 26 % et 12 800 voix. Enfin, aux Douanes, la CFDT arrivait en premier avec 30 % (4 700 voix) et la CGT en second avec 28 % (4 300 voix). On tendait donc vers des duopoles SNUI-CGT aux Impôts, FO-CFDT au Trésor et CFDT-CGT aux Douanes, aboutissant à une situation quadripolaire au niveau du ministère. Le nombre des adhérents des grandes fédérations pouvait être évalué à 20 000 pour la FDSU, ainsi que 20 000 pour FO, 14 000 pour la CGT et 11 000 pour la CFDT, soit environ 70 000 syndiqués (36 %) sur 190 000 agents.

Les organisations syndicales consultées pendant l'élaboration des projets avaient fait part de leurs observations et de beaucoup de réticences ¹⁰. Elles appelèrent toutes à une journée de grève le 26 novembre 1991, qui ne mobilisa que 20 % des agents, contre les suppressions d'emplois et pour l'amélioration des qualifications et des carrières. A l'exception de la CGT, elles firent une déclaration commune au Comité technique paritaire du 12 décembre, affirmant que la modernisation ne devait pas être un prétexte pour remettre en

¹⁰ Analyse faite à partir de la presse syndicale et d'entrevues avec les différentes organisations.

cause les principes du statut ou l'efficacité des missions par des suppressions d'emplois.

La Fédération des Finances FO insista d'abord sur les moyens de fonctionnement, la spécificité des Finances et les problèmes du cadre A. Elle ne récusait pas a priori toute mesure de déconcentration, mais disait son attachement aux règles nationales de gestion des agents, l'égalité des candidats et des fonctionnaires devant être intangible. De même, elle rejetait tout profil individuel de carrière et restait réservée sur l'idée d'un intéressement. Enfin, concernant la modernisation en général, elle se méfiait des théories sur le renouveau du service public de Michel Rocard, que les agents des Finances n'avaient pas attendu pour s'adapter en chaque circonstance... Concernant les propositions du rapport Consigny, FO a particulièrement réagi, comme les autres organisations, aux suppressions d'emplois et réclamé le volontariat, ainsi que le maintien de tous les droits acquis. Sur le plan de modernisation, elle s'est surtout opposée à la mise en place de contrats locaux, sortes de centres de responsabilités, même à titre expérimental, et au statut unique de la catégorie C qui risquerait d'aboutir à des mobilités forcées. En revanche, elle n'a pas rejeté toute forme de déconcentration ou l'affectation régionale des candidats à des concours nationaux. Malgré les réticences de certains syndiqués des Impôts, l'existence de CAP locales est admise si l'appel en CAP nationale est prévu, mais la fédération a fini par s'abstenir lors du vote en CTP. Elle a également accepté le tronc commun de formation en catégorie A, à condition que la scolarité soit allongée. En définitive, la Fédération des Finances FO a fait preuve de pondération, sans doute dans la mesure où elle n'est pas dominante dans les deux directions principalement concernées, les Impôts et les Douanes. Alors que le discours de la Fédération Générale des Fonctionnaires sur la modernisation est figé et défensif, la Fédération des Finances est apparue plus souple et prête à discuter d'un certain nombre de points. En effet, si la FGF peut se contenter d'énoncer de grands principes sur le Service public, l'Etat jacobin etc., la Fédération des Finances, bien consciente des adaptations nécessaires, accepte certaines formes de déconcentration.

De leur côté, le Syndicat National Unifié des Impôts et la FDSU insistaient sur la nécessité d'avoir une politique claire en matière fiscale et sur les moyens budgétaires nécessaires à la réforme. Des barèmes de charge précis devaient être définis dans chaque cellule de base, sans oublier la recherche de la qualité. La modernisation de la DGI ne pourra se faire sans mesures catégorielles et traduction indiciaire avec l'élévation des qualifications. Face aux premières propositions du plan de modernisation, le SNUI se montra plutôt réservé. La mise en place d'un tronc commun aux différentes directions en matière de formation était acceptée, mais la déconcentration dans la gestion des personnels était jugée dangereuse, et surtout l'idée de CAP locales était totalement rejetée. Le SNUI condamnait la notion de contrats locaux, qui rappelaient les fermes générales de l'Ancien Régime et entraîneraient un esprit de compétitivité entre les services, mais il jugeait positives les

mesures de déconcentration et de globalisation des crédits, à condition que le paritarisme puisse jouer un rôle utile. Il regrettait, enfin, que les missions du ministère n'aient pas été clairement redéfinies et que le manque d'effectifs ne soit pas reconnu.

A la rentrée 1991, le SNUI publiait une charte revendicative, qui était son propre projet de réforme. Tout d'abord, les missions de la DGI devaient être réexaminées, les syndiqués étant les mieux placés pour évaluer l'impact du système fiscal. En fait, la DGI payait vingt ans de taylorisme et autant d'années d'obsession du contrôle, aboutissant à une politique productiviste équivoque, dominée par « l'apparence statistique ». Pour le SNUI, un des enjeux de la réorganisation pourrait être de « confisquer toute capacité de masse » grâce à la déconcentration, et de chercher à gérer la pénurie avec quelques recettes de gestion managériale. Il rappelait donc ses revendications concernant les effectifs, les carrières et les rémunérations. Les CAP locales étaient à nouveau récusées, mais les CTP locaux pourraient jouer un rôle accru, l'ancienneté demeurant la moins mauvaise des solutions, alors que l'évaluation, la modulation des primes et l'individualisation des rémunérations étaient des instruments arbitraires et dangereux. En conclusion : « Pour une mesure prise répondant aux revendications de 1989, trois surviennent à côté de la plaque, avec des objectifs plus ou moins diaboliques ». Fin octobre, le SNUI durcissait le ton et allait jusqu'à appeler à la grève générale alors qu'on entrait, par ailleurs, dans une phase de négociations salariales. Mais la mobilisation fut faible et le SNUI finit par reconnaître certaines avancées lors du CTP de décembre 1991. Il avait toutefois recueilli 31 000 signatures contre les CAP locales, soit plus que les voix obtenues aux élections, manifestant ainsi une capacité certaine de mobilisation sur le terrain.

La Fédération des Finances CGT dénonça d'emblée la conception de la déconcentration proposée, car l'objectif serait d'obtenir des gains d'efficacité par une plus grande souplesse de gestion. En fait, on souhaitait déglobaliser la gestion pour éviter toute nouvelle explosion générale et les propositions faites aboutiraient à créer un service public à deux vitesses, en distinguant une élite récompensée, avec tous les risques d'arbitraire, et une masse soumise à la limitation des coûts. La CGT pensait cependant qu'un découplage des services était nécessaire, ainsi qu'une véritable concertation décentralisée avec les partenaires locaux, élus et usagers. Mais, pour éviter une balkanisation de la gestion, il fallait accroître les garanties communes à tous les personnels. « Un véritable dialogue social doit s'appuyer sur la décentralisation réelle des pouvoirs et l'émergence d'un rôle décisionnel pour les organismes de représentation des personnels », affirmait le secrétaire général de la fédération, Jean-Christophe Le Duigou. De même, une argumentation originale était présentée en faveur d'une conception complexe de l'ancienneté, qui devrait prendre en compte non seulement la durée des fonctions mais aussi des bonifications et majorations liées à la manière de servir, grâce à un système de notation

contradictoire, contrôlé par les CAP.

En définitive, après avoir jugé les plans Consigny et Choussat inacceptables, surtout en raison des bouleversements opérés aux Douanes et aux Impôts, on considérait que les propositions faites par le ministre présentaient des aspects intéressants sur la formation, la coopération entre les services, la déconcentration des crédits et la généralisation des CAP locales. Mais elles comportaient aussi des aspects dangereux tels que les contrats locaux, une plus grande sélectivité dans les promotions ou le statut unique de la catégorie C, qui risquait surtout de faciliter les redéploiements d'effectifs. Enfin, le plan de modernisation évitait d'éclairer l'avenir des services financiers en termes de besoins pour les usagers. La CGT s'élevait donc contre une conception purement régaliennne du service public, qui se trouve mise en cause tant au niveau européen qu'à celui des collectivités locales, sans compter les banques qui seront chargées du prélèvement à la source. Après les évolutions en cours, les fonctions régaliennes des Finances pourraient être exercées avec 30 % des agents actuels, soit 54 000 personnes. D'où la nécessité d'insister sur les services rendus aux usagers, notamment en matière d'information.

Pour la Fédération des Finances CFDT, le malaise des personnels est la résultante du « travail en miettes » développé dans les bureaux depuis les années 1970, et les besoins de déconcentration ne peuvent être niés. Mais surtout, le dialogue social est caricatural, l'information est concédée, à moins que les syndicats ne soient noyés sous un flot de réunions dont il ne sort rien. Le ministère devrait donc faire d'abord l'évaluation de ses propres structures et procédures, une direction du personnel ayant de réels pouvoirs serait la condition préalable à une véritable déconcentration. Face au plan de modernisation, la CFDT n'a pas adopté une attitude négative et s'est prononcée favorablement sur la mise en place de CAP locales, sur la déconcentration des crédits, le tronc commun de formation pour les inspecteurs élèves et la catégorie C unique des Finances. Mais, comme les autres organisations, elle récusé les diminutions d'effectifs aux Douanes, l'insuffisance des mesures sociales d'accompagnement et des changements dans l'organisation du travail. Elle rejette, enfin, la remise en cause du critère de l'ancienneté et l'adoption de contrats locaux. Alors que la Fédération des Finances CFDT s'oppose à la confédération sur des problèmes de politique générale, et à l'Union des Fédérations de Fonctionnaires (UFFA) sur les questions salariales et de classifications, son attitude face à la modernisation et à l'organisation du travail se trouve beaucoup plus proche de la ligne cédétiste.

Lors du Comité Technique Paritaire du 12 décembre 1991, qui dura une journée entière, les organisations syndicales n'ont été appelées à voter que sur trois points. Sur les Commissions administratives paritaires locales de la Direction générale des impôts, la CGT et la CFDT votèrent pour, le SNUI et la CFTC contre, FO s'abstenant et renvoyant le problème au niveau de la DGI. Sur le rééquilibrage entre l'ancienneté et le profil dans la

gestion des carrières, tous les syndicats votèrent contre, à l'exception de la CGT et de la CGC. FO refusa de voter, ces critères étant à discuter dans les CAP. Enfin, sur les contrats locaux, tous les syndicats votèrent contre, sauf la CGC qui se prononça pour une expérience. Le vote des organisations syndicales ne fut donc unanime sur aucun point, mais certaines fortes oppositions furent cependant dégagées.

En fait, la seule véritable négociation concerna les suppressions d'emplois qui furent ramenées de 1 800 à 800, alors que les organisations syndicales estimaient que tous les emplois rendus disponibles devaient être réaffectés dans les services les plus débordés par la charge de travail. La CGT vota contre, la CGC pour et les autres s'abstinrent. Quant aux nombreuses propositions d'accompagnement de la réforme pour les douanes et les contributions indirectes, mais aussi pour l'ensemble des agents des Finances, telles que la prise en compte de l'indemnité mensuelle de technicité dans le calcul de la retraite, l'élargissement du nouvel espace indiciaire, la majoration de 3 000 francs par an pour la catégorie B, les logements supplémentaires en région parisienne..., elles furent simplement présentées par le ministre d'Etat, mais ne donnèrent lieu à aucune discussion. Ces mesures d'accompagnement, outre les améliorations prévues pour le dialogue social, jouèrent cependant un rôle non négligeable dans la relative modération de ton des syndicats à l'issue du CTP. Aucun d'entre eux ne jugea le plan de modernisation comme totalement négatif. D'une manière générale, on remarquera que les organisations syndicales ne sont réellement intervenues avec force et unanimement que sur la défense des effectifs. Ce dernier point a constitué toute la trame du CTP et l'on peut se demander si tout l'art du ministre ne consista pas à y cantonner les négociations : à midi, il proposait 1 800 suppressions d'emplois aux Douanes, en milieu d'après-midi, le chiffre baissait à 1 000 et, en fin de journée, à 800. Hormis la CGT, les principales organisations syndicales s'abstinrent, persuadées d'avoir préservé l'essentiel, et la séance fut levée. Il est probable que, d'entrée de jeu, le ministre savait jusqu'où il descendrait... Quant aux autres sujets, ils furent formellement évoqués et donnèrent lieu à des échanges d'informations, mais sans réelle négociation ou concertation. Les votes sur les points les plus controversés établirent le constat des divergences et, le CTP n'étant que consultatif, le relevé des conclusions ne comporta, en fait, que quelques compromis à la marge par rapport aux propositions initiales.

Des commissions de suivi de la réforme devaient être mises en place et la concertation se poursuivre, dans le cadre des CTP, avec les directions concernées. Il faudra sans doute des mois ou même des années pour faire une évaluation significative de ces changements qui, dans chaque direction, devraient être intégrés dans les projets de service actuellement en cours d'élaboration. Mais, alors que les discussions sur le plan de modernisation s'étaient situées au niveau du ministère et des fédérations syndicales, les projets de service le sont à celui des directions et des syndicats nationaux.

En conclusion, il est intéressant d'observer les attitudes des fédérations par rapport à leurs syndicats nationaux constitutifs, d'une part, et aux fédérations générales ou unions générales, d'autre part. L'avantage de la fédération est de pouvoir établir des comparaisons entre diverses formes d'organisation concrètes, Trésor, Impôts, Douanes..., et de ne pas réagir uniquement en fonction des habitudes prises dans tel ou tel secteur, comme cela est souvent le cas dans les syndicats nationaux. L'exemple des CAP locales aux Impôts est tout à fait significatif et les syndicats des Impôts, quelle que soit leur affiliation confédérale, ont des réactions corporatives souvent très proches. De même, il existe une identité des Finances face aux autres fonctionnaires, on l'a vu clairement au cours de la grève de 1989. La recherche d'avantages particuliers sous forme de primes, facilités d'avancement, est souvent présentée dans des termes comparables d'une fédération à l'autre et ne se trouve pas toujours en cohérence avec les positions prises par les fédérations générales ou confédérations. Bien souvent, en effet, on constate, dans les différents services, des attitudes dominantes, dictées par le syndicat le plus représentatif et qui constituent la culture du service, à partir d'une symbiose entre les personnels et leurs représentants. Les responsables d'autres syndicats non majoritaires, qui n'ont pas toujours les mêmes analyses fondamentales, sont toutefois obligés d'en tenir compte, tant leurs adhérents sont imprégnés de cette culture à leur insu. Ces réactions peuvent d'ailleurs se retrouver jusqu'au sommet de la hiérarchie. Aussi, peut-on se demander si les organisations syndicales seront le principal obstacle aux mesures de modernisation des Finances. En effet, le comportement des différentes directions semble souvent conservatoire et les luttes d'influences entre fiefs sont loin d'être terminées.

*C. La reprise du conflit en 2000*¹¹

Les projets de réforme lancés en 1999 au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ont, à nouveau, permis d'illustrer les réactions syndicales pour résister à des changements jugés néfastes. Tous les argumentaires, du côté des pouvoirs publics comme du côté syndical, portaient sur un meilleur service de l'usager contribuable. Après une étude comparative de différents services fiscaux à l'étranger, l'objectif était d'alléger les formalités pour les contribuables s'acquittant normalement de leurs impôts et de faire porter les contrôles sur ceux qui posaient des problèmes. Une vaste refonte des services fiscaux impliquant les directions des Impôts et de la Comptabilité publique fut donc mise en chantier. Les orientations ministérielles consistaient à créer un correspondant unique pour chaque contribuable, à simplifier les obligations déclaratives et les modalités de paiement, ainsi qu'à prévoir un seul correspondant économique pour les petites et moyennes entreprises. Une

¹¹ Extrait de l'ouvrage *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*, Berger-Levrault, 2001, p. 274-278.

direction serait chargée de l'assiette et du recouvrement des impôts des grandes entreprises, des feuilles de déclaration des revenus seraient pré-imprimées et, dès l'an 2000, les directions régionales de l'Industrie et du Commerce extérieur ainsi que les délégations du Commerce et de l'Artisanat seraient rapprochées. Une mission fut chargée de mener un large débat interne aux services pour analyser les réactions des personnels et de leurs représentants. Sans plus attendre, un contrat d'objectifs et de moyens passé entre la DGI et le Budget prévoyait des gains d'efficacité sur trois ans mesurés en termes de suppressions d'emplois.

Le projet d'organiser un meilleur service au moindre coût fut d'emblée dénoncé par les organisations syndicales, de même que le faux-semblant d'une consultation donnant lieu à une propagande manipulatrice. Tous les syndicats eurent le sentiment d'être enfermés dans une concertation « bouclée d'avance ». Les bouleversements structurels envisagés remettaient notamment en cause les effectifs dans les missions traditionnelles des deux principales directions du ministère, et l'abandon de la distinction entre les ordonnateurs et les comptables constituait une véritable révolution. Pour Force Ouvrière, majoritaire dans les services extérieurs du Trésor, le recouvrement devait rester l'apanage du comptable public, responsable personnellement et pécuniairement des cotisations dont il assurait la perception. Les spécificités et technicités particulières acquises par chacune des structures du ministère devaient être préservées, les fusions de services rejetées. Enfin, plus fondamentalement, en substituant à la notion de contribuable celle d'un usager auquel les administrations devraient rendre un service, « les ministres placeraient nos missions sur le terrain du marché » disait-on à FO. Dans un premier temps, le SNUI majoritaire aux impôts sembla hésiter sur la stratégie à tenir, certains souhaitant profiter de l'abaissement de la Comptabilité publique et faire œuvre constructive. Mais surtout, il craignait de lancer trop tôt ses troupes dans l'action, alors qu'il faudrait les tenir très longtemps mobilisées. En revanche, les fédérations CGT et CFDT, minoritaires aussi bien aux Impôts qu'au Trésor, lancèrent un ordre de grève en novembre 1999, relativement bien suivi avec le concours de certains syndicats du SNUI.

Partis en ordre dispersé, les syndicats se retrouvèrent à la fin de l'année 1999 sur des justifications communes visant à refuser en bloc toute réforme. Le départ du ministre Strauss-Kahn, puis du directeur général des Impôts, sembla leur laisser une marge de manœuvre, bien que le nouveau chef du MEFI, Christian Sautter, ait déclaré la ligne suivie irréversible. A l'appel de toutes les organisations du ministère des Finances, un ordre de grève couplé avec le boycott du comité technique paritaire ministériel fut suivi par 33% des agents aux Impôts et 43% au Trésor, qui étaient les plus concernés. Toutes les fédérations confirmaient leur totale opposition à la poursuite des suppressions d'emplois menées depuis des années, leur attachement à des réseaux de proximité largement implantés sur le

territoire, leur opposition aux projets et expériences en cours porteurs de régression pour le service public et les personnels, la nécessité de développer et de renforcer les missions économiques, fiscales et financières. Par ailleurs, elles exigeaient l'ouverture de véritables négociations sur la réduction du temps de travail avec les créations d'emplois qui devaient en découler, ainsi que sur la revalorisation et la reconnaissance des qualifications. Pour elles, en effet, les conséquences de ces projets étaient claires : baisse des effectifs, flexibilité, contractualisation, évaluation de la performance, individualisation des rémunérations... Toutes orientations auxquelles Force Ouvrière, notamment, se disait « viscéralement opposée ». L'idée de fermer les petites unités au profit de centres plus importants et de renseignements téléphonés provoqua une batterie d'arguments sur la nécessité d'un contact direct avec le contribuable. En filigrane et pour plus tard, se profilait le système de retenue à la source, très économique en termes d'emplois, mais inacceptable pour les personnels en place et leurs représentants.

D'entrée de jeu, le SNUI avait rappelé que la fusion des régies financières dans les années soixante-dix donna lieu à une prime pour rémunérer « l'évolution imposée aux agents ». La publication du rapport de la Cour des Comptes sur la Fonction publique semblait venir à point pour aider le ministre des Finances, avec l'appui de l'opinion publique et de nombreux fonctionnaires des autres administrations, mais il eut semble-t-il le résultat inverse. En effet, le rapport démontrait combien le système des rémunérations accessoires figeait les structures des Finances et pouvait faire obstacle à la fusion de recettes ou de centres « rendue possible et souhaitable par l'évolution des missions et des priorités »¹². Les syndicats des Finances comprirent donc qu'ils auraient du mal à obtenir les dédommagements habituels. Une bonne partie de l'encadrement des services du Trésor était également opposée à ces projets et ne fit rien pour qu'ils aboutissent. Un front commun avec les syndicats et les élus locaux fut établi pour la défense des petites trésoreries rurales, qui fournissaient des fins de carrière très bien rémunérées. Aussi, pour rassurer les élus, les ministres durent-ils promettre qu'aucune trésorerie ne serait supprimée. Il est probable que les états-majors de la réforme espéraient profiter de la rivalité traditionnelle entre syndicats et personnels des Impôts et de la Comptabilité publique, d'autant que les premiers pouvaient apparaître comme largement favorisés, mais seul l'encadrement des Impôts répondit à cette logique, les agents d'exécution redoutant surtout les perturbations dans leur charge de travail. La détermination unanime des syndicats à ne pas céder sur le volume des emplois se heurta à l'intransigeance du ministre et de ses collaborateurs, qui refusaient de s'engager sur un principe préalable de gel des effectifs, alors qu'on attendait des gains d'efficacité. Les uns invoquaient « la préservation des emplois de nos enfants » et les autres « le devoir de solidarité au profit d'autres missions fondamentales de l'Etat ».

¹² . Cour des Comptes. *La Fonction publique de l'Etat*. Les Editions des JO, 1999, p. 298.

Il apparut très vite que les promoteurs de la réforme étaient tellement convaincus par la rationalité et donc le bien-fondé de leur projet qu'ils n'étaient pas en mesure de négocier sur le fond. D'ailleurs, pour eux, ces propositions ne pouvaient être technocratiques puisque l'usager était « au cœur de la logique ». Du 20 janvier au 10 février, des grèves reconductibles, avec des moments forts de « jeudis noirs », firent monter la pression, touchant plus du tiers des agents des Impôts et plus de la moitié de la Comptabilité publique. La campagne de l'impôt sur le revenu débutant le 1^{er} mars, des blocages sélectifs, moins coûteux pour les personnels, furent organisés avec des grèves tournantes qui obligèrent le gouvernement à différer la remise des déclarations. Il n'y eut aucune réunion avec le ministre du 10 février au 10 mars, aucune solution de rechange ni même de véritable ligne de repli ne semblaient envisagées. En revanche, l'argumentaire des syndicats s'était clarifié : ils jugeaient irréaliste de mettre en place une réforme aussi importante en trois ans, avec en même temps des réductions d'emplois et les 35 heures, qui multiplieraient les traumatismes. Mais, parallèlement, ils se disaient partisans d'une réforme et commençaient à faire des propositions, notamment à la CGT, pour un réseau d'hôtels des impôts uniques avec un système informatique commun. La grève générale du 16 mars, suivie par la moitié des agents aux Impôts et 60% à la Comptabilité publique, fut le dernier coup de boutoir et les tractations devinrent de plus en plus confuses. Une ultime réunion le 20 mars aboutit au retrait pur et simple du projet, à la demande du Premier Ministre. Le 27 mars, Christian Sautter était remplacé par Laurent Fabius.

Toutes les organisations syndicales, après les multiples critiques de corporatisme parues dans la presse, accueillirent favorablement le nouveau ministre et se déclarèrent prêtes à participer à une réelle réforme. Les propositions ministérielles insistaient sur le service aux usagers et la mise en place d'une informatique partagée, sans fusion des structures, en instaurant une véritable concertation ainsi que des expérimentations réversibles. Un accueil commun aux Impôts et au Trésor dans des hôtels des Finances, un réseau intranet entre les deux directions et un compte fiscal unique des contribuables étaient prévus. Seraient également expérimentés un centre de renseignements téléphonés des Impôts en région, une déclaration simplifiée et pré-remplie sur le revenu des salariés, des maisons des services publics économiques et financiers prenant appui sur le réseau des trésoreries, un rapprochement des centres et des recettes des Impôts à destination des entreprises et des centres spécialisés d'encaissement. Un groupe de travail sur le dialogue social devait être réuni et le contrat d'objectif de la DGI renégocié pour 2001. Pour coordonner l'ensemble des réformes du ministère, l'ancien Directeur général de la Fonction publique, Bernard Pêcheur, était nommé secrétaire général du MEFI. Finalement, le projet de déclaration pré-remplie fut ajourné, les maisons des services publics remises à l'étude et les effectifs du ministère stabilisés dans le budget pour 2001. En septembre 2000, les deux

tiers des agents estimaient que les réformes iraient dans le bon sens pour les usagers, mais pas pour les personnels ¹³. Ce cas d'école a été décrit sous le titre « paralysie ou suicide collectif ? » ¹⁴. La très fine analyse présentée dans un autre chapitre du même ouvrage « L'Etat est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? », sur la fracture culturelle entre deux mondes administratifs, est un début de réponse.

Durant toutes ces péripéties, syndicalistes et réformateurs ne cessèrent de se réclamer d'un meilleur service aux citoyens. En effet, la réforme de l'Etat et des services publics a toujours achoppé sur la question des usagers, que les organisations syndicales comme les pouvoirs publics utilisent dans leurs justifications. Mais il s'agit généralement de faire le bonheur des citoyens-usagers sans eux. Lorsque les syndicats réformistes repensèrent l'organisation sociale, au lendemain de la Première Guerre mondiale, ils intégrèrent la participation des administrés dans la gestion des services, sous la forme d'un tripartisme entre pouvoirs publics, représentants des personnels et des utilisateurs. En fait, la représentation des usagers est délicate à mettre en œuvre. Après la Libération, leur participation dans les établissements nationalisés avait été prévue, toutefois elle n'eut qu'une influence mineure, dans la mesure où il fut très difficile de trouver des administrateurs réellement représentatifs en dehors des entreprises clientes. Enfin, les déviations bureaucratiques, étatistes et corporatistes firent oublier à beaucoup cette dimension et aboutirent à un système paritaire fermé sur lui-même. La représentation des usagers finit par apparaître comme une concurrence à la représentation des personnels, risquant de développer des logiques qui pourraient être contradictoires.

¹³ . Baromètre social du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

¹⁴ . Fauroux (Roger) et Spitz (Bernard) dr. *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, 2001, p. 45-79 et 110-147.

EPILOGUE : ET L'ADMINISTRATION D'EN HAUT ?

Les critiques syndicales sur les projets d'Ecole Nationale d'Administration ¹

Les critiques « syndicales » à l'égard de la hiérarchie administrative n'ont jamais cessé, depuis les espérances révolutionnaires de 1848. Entre les deux guerres, de nombreux projets de réforme administrative virent le jour dans les milieux syndicaux. Les élèves de la rue Saint-Guillaume étaient les premiers visés et l'épuration des cadres fut demandée, en vain, avec l'arrivée du Front Populaire. En 1937, on dénonçait la *République des camarades* et la collusion de certains partis politiques avec les hauts fonctionnaires « atteints d'un subit zèle démocratique » ². On mettait en cause le recrutement des grands corps aussi bien que celui des emplois supérieurs dans les administrations centrales.

En 1936, la Commission interministérielle chargée d'étudier la mise en place d'une Ecole nationale d'Administration avait prévu trois degrés de formation : des instituts de préparation administrative en province, une Ecole d'Administration à Paris, qui n'aurait pas le monopole de recrutement des rédacteurs, et un Centre des Hautes Etudes Administratives pour les grands corps. La Commission consultative créée auprès du Président du Conseil à Matignon ³, chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires, approuva ce premier projet Jean Zay en décembre 1936. Charles Laurent, le secrétaire général de la puissante Fédération générale des Fonctionnaires CGT, se déclara favorable à l'Ecole d'Administration, à condition qu'elle ne gêne pas la montée des agents venant des cadres subalternes. Il s'inquiétait, en effet, des risques anti-démocratiques du système et s'opposait à un monopole des élèves sur un pourcentage d'emplois réservés.

Un contre-projet fut alors élaboré au cabinet de Vincent Auriol pour répondre à ces critiques. L'un des deux auteurs, Gaston Cusin, était très proche de la Fédération générale des Fonctionnaires. Il supprimait tout monopole, mais gardait trois niveaux de recrutement : des instituts dépendant des universités permettraient, en un ou deux ans après le baccalauréat, aux concours des cadres moyens, rédacteurs des administrations, centrales et départementales. Une Ecole supérieure d'Administration, au niveau de la licence, permettrait l'accès aux grands corps, dont les concours distincts subsisteraient et resteraient ouverts à

¹ Publié dans *La Revue Administrative*, septembre-octobre 1996.

² Siwek-Pouydesseau (Jeanne). *Les syndicats de fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide, 1848-1948*, Presses Universitaires de Lille, 1989, p. 255-261.

La Tribune des Fonctionnaires, Fédération Générale des Fonctionnaires, 1^{er} juin 1922 et 30 mai 1936.

³ JO du 21 octobre 1936. Présidée par Max Dormoy, secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil, elle comprenait six hauts fonctionnaires et quatre syndicalistes.

l'extérieur. Un Centre des Hautes Etudes Administratives formerait aux emplois de direction après cinq à dix ans d'ancienneté. A chaque niveau, une partie des candidats n'ayant pas été reçus était versée dans le cursus inférieur. Ce système, qui se voulait démocratique et non rigide, fut approuvé par Léon Blum et Charles Laurent. Ce dernier publiait une très vive attaque contre le dernier projet de Jean Zay, qui fermait les postes d'avancement aux agents venant des couches populaires. D'après lui, on en viendrait à la création d'un mandarinat, les anciens élèves des différentes promotions s'appuyant et se tutoyant tendraient, en effet, à se réserver tous les postes ⁴. Ces critiques furent reprises par le député socialiste Vaillandet à la Chambre, le 27 décembre 1937. Georges Cogniot, pour le Parti Communiste, approuvait au contraire le projet. Le texte fut finalement amendé dans le sens du projet Cusin, puisque les concours particuliers étaient conservés. Charles Laurent se rallia alors à ce texte, considérant comme très positif que soit brisé le monopole des Sciences Politiques ⁵. Mais il regrettait que les candidats aient à posséder des titres universitaires, car l'accès aux hautes fonctions serait ainsi interdit aux « primaires » ayant gravi les échelons grâce aux concours internes. Le texte était accepté comme un moindre mal.

Les critiques syndicales sur le projet de 1945 étaient du même ordre. En fait, les syndicats ne furent informés du projet qu'à la dernière minute et refusèrent de l'accepter sans en connaître les textes d'application. La Fédération générale des Fonctionnaires CGT souhaita, en vain, arrêter la procédure d'urgence prévue pour les 21 et 22 juin 1945. Ainsi Pierre Neumeyer, secrétaire-adjoint de la Fédération CGT et membre de l'Assemblée consultative provisoire, approuvé par Gaston Tessier le secrétaire général de la CFTC, intervint pour que le débat soit ajourné. Ils estimaient que la réforme d'ensemble de la Fonction publique devait venir avant celle des échelons supérieurs. Neumeyer souhaitait la suppression de l'Ecole Libre des Sciences Politiques et craignait la constitution d'un mandarinat. Soutenu par Edouard Depreux, il finit par accepter une transaction, à condition que le Gouvernement s'engage à consulter les organisations syndicales sur les textes d'application. L'avis favorable fut alors donné à l'unanimité par l'Assemblée consultative.

Dans leur projet de statut des fonctionnaires déposé le 7 juin 1945, la CFTC et le MRP avaient prévu qu'un tiers des postes supérieurs serait laissé au choix des ministres, un tiers pourvu par promotion interne et un tiers réservé aux élèves d'une Ecole des Hautes Etudes Administratives. Le secrétaire général de la Fédération générale des Fonctionnaires CFTC, Jean Vandebussche, pensait que le projet d'ENA, par la formation morale et politique qui était prévue, présentait des risques totalitaires ⁶.

Alain Le Léap, à la FGF-CGT, craignait également une formation « orthodoxe », qui

⁴ *La Tribune des Fonctionnaires*, 25 décembre 1937.

⁵ *La Tribune des Fonctionnaires*, 22 janvier 1938.

⁶ *Le Trait d'Union Professionnel*, CFTC, juin 1945.

inculquerait la nécessité d'un libéralisme économique total, favorable aux trusts internationaux, alors que la volonté de la nation était de voir développer une économie dirigée. Il refusait, par ailleurs, que l'Ecole libre des Sciences Politiques soit transformée en institut officiel. « Il suffit simplement d'admettre qu'elle n'aura plus le monopole de l'éducation d'un mandarinat administratif que la Chine même, dans quelques années, ne nous enviera plus »⁷. Il rejetait également l'idée que l'on puisse faire appel à des personnes autres que des fonctionnaires de carrière. En effet, les conditions de recrutement des candidats à l'ENA risquaient d'écartier « les jeunes gens des classes plébéiennes ... Il est donc à craindre que l'on retrouve à l'ENA et dans les IEP les mêmes principes d'éducation et de formation intellectuelle qu'à l'Ecole Libre des Sciences Politiques, dont on sait quelles sont les attaches avec les trusts ».

L'arrivée de Maurice Thorez au ministère chargé de la Fonction publique, en novembre 1945, allait donner à Jacques Pruja, un des secrétaires de la Fédération générale des Fonctionnaires, leader de la tendance communiste, l'occasion de reprendre sa croisade pour la démocratisation de l'administration⁸. C'est ainsi que dans son projet de statut des fonctionnaires, en février 1946, il proposait un système de centres de stage pour les deux premières catégories d'agents⁹. Le stage serait de six mois pour les candidats du cadre C, sans diplôme obligatoire, et de deux ans pour le cadre B, avec soit le brevet supérieur soit le baccalauréat. Outre les épreuves écrites, était prévue une conversation, sorte d'interview sur des questions constituant une série de tests scientifiquement établis. D'autre part, les centres de stage permettraient d'apprécier les connaissances générales et les qualités psychologiques des stagiaires. Une fiche individuelle d'appréciation, y compris sur le comportement durant le stage, établirait un contrôle continu. Parmi les stagiaires du cadre B, seraient sélectionnés au mérite ceux qui suivraient les cours des IEP pour préparer le concours de l'ENA. Les agents du cadre C, après trois ans de fonctions, pourraient concourir pour le cadre B, puis suivraient les deux années de stage. Après cinq ans de services, ils pourraient préparer le concours d'entrée à l'ENA, qui était donc intégrée dans le projet, à condition de l'éloigner de la rue Saint-Guillaume. « Aussi ne pouvons-nous qu'applaudir et encourager vivement certains desseins qui tendraient à transférer l'Ecole Nationale d'Administration dans les murs d'une cité royale proche de Paris »¹⁰.

Le premier projet de statut du cabinet de Maurice Thorez, auquel avait participé Jacques Pruja¹¹, était, en mars 1946, plus succinct. Seuls les candidats des cadres A et B seraient recrutés par concours, après le passage dans des centres de préparation, puis ils

⁷ *La Tribune des Fonctionnaires*, 25 juin 1945.

⁸ *La Tribune des Fonctionnaires*, 10 octobre et 10 décembre 1945.

⁹ *La Tribune des Fonctionnaires*, 10 février 1946.

¹⁰ *La Tribune des Fonctionnaires*, 25 février 1946.

¹¹ Siwek-Pouydesseau (Jeanne), « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire » et Annexes. *La Revue Administrative*, numéro spécial, 1995.

seraient formés dans des écoles de l'Etat. Après un premier cycle d'études, les candidats subissaient un examen. Les reçus étaient admis à suivre un second cycle d'études ou versés dans le cadre C. A l'issue du second cycle, les candidats subissaient un nouvel examen, les reçus étant versés dans le cadre A, les autres dans le cadre B. En outre, sur proposition des CAP, les fonctionnaires du cadre B reconnus aptes étaient admis à passer le concours d'entrée dans le cadre A. De même, les fonctionnaires du cadre C pouvaient passer le concours d'entrée en catégorie B. Des bourses d'études pouvaient être accordées.

L'idée était donc de favoriser au maximum la formation continue et la promotion interne des fonctionnaires, qui restaient encore les meilleurs facteurs de démocratisation à cette époque. Pour cela, on cherchait à contourner, en quelque sorte, les diplômes universitaires, ressentis comme une véritable barrière sociale par les personnels subalternes. Le système n'était pas, en principe, incompatible avec celui de l'ENA, mais il fut cependant considéré comme tel par la haute administration et d'emblée disjoint du statut par le Conseil d'Etat, qui craignait de voir la formation des candidats soumise au contrôle étroit de l'administration. La démocratisation de la fonction publique devait passer par celle de l'enseignement supérieur. Le Conseil redoutait enfin la lourdeur du projet et les difficultés matérielles pour faire face à une affluence de candidats. Le Conseil d'Etat estimait qu'il suffisait de compléter le système de recrutement par l'ENA en prévoyant, pour les catégories A et B, un double concours, l'un réservé aux fonctionnaires avec une certaine ancienneté et l'autre réservé aux diplômés. Ces dispositions furent reprises dans le projet gouvernemental Bidault-Thorez du 27 août 1946 et figurent dans la loi du 19 octobre portant statut général des fonctionnaires. En revanche, les termes du projet Thorez inspiré par Pruja se retrouvaient dans le projet de statut déposé à l'Assemblée, le 18 juillet 1946, par le député communiste Grésa.

On voit ainsi la continuité des positions syndicales, qui rejetaient la formation élitiste et « non démocratique » de l'Ecole libre des Sciences politiques et craignaient que les réformes gouvernementales n'aboutissent à un système du même type. Leur souci était de préserver l'avancement hiérarchique de la base des employés publics vers les sommets, en fonction de leurs capacités. Dans un temps où l'enseignement supérieur n'était pratiquement pas ouvert aux classes populaires, on voit bien l'enjeu démocratique mis en avant. Et il est vrai que, entre les deux guerres, existait dans les administrations une réserve d'esprits de qualité qui, malgré leur absence de formation universitaire, étaient parfaitement capables de devenir des « chefs ». On les vit à l'œuvre précisément dans la hiérarchie syndicale et ensuite dans la Résistance. Ce fut d'ailleurs un des facteurs d'affaiblissement du syndicalisme après la guerre car les plus brillants finirent leur carrière dans la haute administration ou la politique.

Mais les temps changeaient avec l'ouverture des lycées et facultés, où les classes

moyennes s'engouffrèrent. Les non diplômés issus de la base furent de plus en plus ceux qui n'avaient pas réussi à passer le cap du baccalauréat. Ainsi, les positions syndicales de 1945 étaient surtout tournées vers l'avant-guerre, alors que la solution du double concours proposée par le Conseil d'Etat était mieux adaptée à l'avenir. Mais il n'empêche que les critiques syndicales sur le maintien du système aristocratique de formation par une grande école demeuraient pertinentes.

Pour une vraie réforme de l'ENA *

La France « d'en bas » attend qu'il soit mis fin à un certain élitisme de l'institution. Elle réclame des fonctionnaires compétents, rigoureux et intègres, c'est-à-dire pas seulement préoccupés par leur propre carrière professionnelle. Les hauts responsables des fonctions publiques d'Etat et Territoriale devraient suivre une formation commune.

Construire une nouvelle architecture de l'ENA nécessite d'abord de se fixer des objectifs de politique générale, la mise en forme administrative n'intervenant qu'en second, pour concevoir les modalités d'application les plus efficaces et aussi les moins traumatisantes pour les intéressés. Autant il faut casser le système des castes, autant il faut conserver des repères stables par ailleurs. Envisager, par exemple, d'intégrer l'ENA, ou son avatar, dans l'Université paraît aujourd'hui irréaliste.

Le mode de recrutement doit être refondé sur un principe simple : une école d'application au plus haut niveau suppose des élèves possédant un minimum d'expérience professionnelle.

Deux concours seraient à prévoir :

- un concours recrutant au niveau Bac + 4, avec 4 ans d'ancienneté dans une fonction publique française ou européenne, ou bien 8 ans d'exercice dans des organisations privées.
- un deuxième concours, niveau Bac minimum, après 8 ans de services dans le public ou le privé.

Les stages devraient être diversifiés, y compris dans le privé et sans oublier les administrations centrales ou européennes, en fonction du profil de chaque élève. Il faudrait éviter de les mettre en situation de « surplomb » : pas d'affectation auprès d'un préfet ou d'un ambassadeur, mais d'un directeur ou chef de service, d'un attaché commercial etc.. A ce stade, il est plus important d'apprendre à animer une équipe de subordonnés qu'à rédiger des notes pour les ministres ou à recevoir des notables.

La formation elle-même comportera des mises à niveau approfondies, en fonction de la formation initiale et du parcours professionnel de chacun : juridique, informatique etc.. Faut-il prévoir des filières spécialisées ou des « dominantes » ? La question est à discuter ultérieurement.

* Note à l'attention de Jean-Luc Bodiguel pour la Commission de réforme de l'ENA , 4 mars 2003.

Un système d'évaluation, avec ses avantages et inconvénients inévitables, est à repenser.

Comment faire que le **rang de sortie** ne soit pas la principale préoccupation, existentielle, des élèves ? Il faut que les disparités de situation à la sortie soient les moins grandes possibles et non définitives. On peut envisager un corps d'administrateurs généraux de l'Etat, où seront recrutés, pour un temps limité, les personnels des « grands corps ». Sans doute, faudrait-il prévoir un autre corps pour les administrateurs territoriaux.

La mobilité sera obligatoire pour tous, après 4 ou 5 ans, avec formation permanente.

La mise en place d'un **Institut de Formation Permanente des Fonctions Publiques** (IFP2 ?) doit être le second pilier de la Réforme, tout aussi fondamental que le premier. Ses modalités seront précisées en fonction des décisions arrêtées pour l'ENA.

Enfin, créer un centre de **Recherche** paraît une fausse bonne idée. Il semblerait plus judicieux de prévoir, au moins dans un premier temps, une véritable cellule de veille scientifique. Elle serait composée d'une équipe transdisciplinaire de personnels au niveau du doctorat et ayant, tout comme les élèves de l'Ecole, une expérience professionnelle dans diverses administrations. Une bonne connaissance des principales langues européennes sera indispensable. Cette équipe devrait être capable d'extraire de la gangue pédantesque de certains travaux ce qui peut être utile en termes opérationnels, sans oublier une large culture générale. Elle serait chargée de synthétiser, dans des termes accessibles à tout fonctionnaire éclairé, les recherches, études ou rapports administratifs, même anciens de quelques décennies.

Pour le futur, je me plais à reprendre le dernier paragraphe de mon dernier rapport au CNRS (2002) :

« Article en projet : « *L'inaptitude de l'Enarque à la gouvernance* », en souvenir du plus illustre des cénéresciens, Georges Pérec : « Experimental Demonstration of the Tomatotopic Organisation in the Soprano (*Cantatrix sopranica L.*), publié dans *Banana Split* (Aix-en-Provence), repris dans *Science et Avenir*, avril 1984.

Version anglaise et française : [http : //naxos.biomedicale.univ-paris5.fr/pp/rg/perec](http://naxos.biomedicale.univ-paris5.fr/pp/rg/perec) (Recherche Google : 252 occurrences en 0.12 secondes) ».

Ce texte devrait mettre en forme un vocabulaire que j'ai toujours refusé d'utiliser au gré des modes, et que les prétentieux imaginent être des concepts, entre autres :

agenda, aporie, boîte à outils, champ, code, fabrique, habitus, historicité, praxis, référentiel, registre d'action, répertoire, ressources... et aussi, bargaining, bench-marking, policy issues, task force, top down, etc. etc.

PUBLICATIONS mises à jour en 2014 *

Voir : **Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU** page perso : www.cersa.org

* Les articles marqués * sont repris, au moins en partie, dans ce recueil.

D'autres sont accessibles sur <https://hal.archives-ouvertes.fr>

"Une enquête sociologique dans l'administration britannique", *La Revue Administrative*, mars-avril 1963, p. 199-201.

Bernard Gournay, Jean-François Kesler et Jeanne Siwek-Pouydesseau, **Administration Publique**, PUF, 1967, 516 p.

* "Histoire de l'Institut Technique des Administrations Publiques depuis sa création en 1947", *Les Cahiers de l'ITAP*, 14-15, 1968, p. 14-28.

Le Corps Préfectoral sous la IIIe et la IVe République, FNSP-A.Colin, 1969, 144 p.

Le personnel de direction des ministères. Cabinets ministériels et directeurs d'administrations centrales, A.Colin, 1969, 180 p.

* "Bilan du Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics", *La Revue Administrative*, mai-juin 1969, p. 287-296.

* "La Réforme administrative vue à travers la Revue Administrative", *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1969, p. 708-710.

"Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946", *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1970-71, p. 11-39.

"La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration", *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1970-71, p. 83-96.

* "Consultation et participation" dans Georges Langrod dir., *La consultation dans l'Administration contemporaine*, Cujas, 1972, p. 223-240.

* "Le VIIIe rapport du Comité Central d'Enquête", *La Revue Administrative*, mars-avril 1972, p. 199-205.

* "La participation des administrés à l'échelon central", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, avril-juin 1972, p. 165-183.

* "Le Conseil supérieur de la Fonction publique", *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1971-72, p. 161-179.

"Les cabinets ministériels" dans *Les superstructures des administrations centrales*, Cujas, 1973, p. 27-47.

"Les Attachés d'administration centrale", en collaboration avec Annie Derocles, *Annuaire International de la Fonction Publique*, 1973-74, p. 409-491.

"La politisation des hauts fonctionnaires en France", *Res Publica*, Bruxelles, 2, 1974, p. 303-318.

"La critique idéologique du management en France", *Revue Française de Science Politique*, octobre 1974, p. 966-993.

"French ministerial staffs" dans Mattei Doggan dir., *The mandarins of Western Europe*, John Wiley and sons, New York, 1975, p. 196-209.

* "Les analyses de l'Administration en France", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 1975, p. 822-844.

"Les personnels non-titulaires de l'Etat", dans *Les agents non-titulaires dans l'administration*, Cahier de l'IFSA, 1976, p. 4-63.

"Sociologie du corps préfectoral (1800-1940), dans *Les Préfets en France*, Droz, Genève, 1978, p. 163-172.

* "Les derniers travaux du Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des services publics", *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1978, p. 673-677.

* "Quel type de gestion publique : hiérarchie, management, participation ou autogestion?", dans *L'Administration vue par les politiques*, Cahier de l'IFSA, 1979, p. 173-191.

"Les négociations dans la Fonction publique", *Après-Demain*, février 1980, p. 11-13.

"Comment est né le statut général des fonctionnaires", *Les Cahiers Français*, février 1980, p. 29-31.

"Les syndicats de fonctionnaires", *Les Cahiers Français*, février 1980, p. 71-74.

"L'organisation des services publics et la pensée socialiste en France (de Jaurès à Blum)", dans *La Démocratie en jeu*, Club socialiste du Livre, 1981, p. 135-144.

"Informatisation et emploi dans la fonction publique", dans *Les Mutations Technologiques*, Economica, 1981, p. 281-289.

"Un groupe à part : petits et moyens fonctionnaires", dans *L'univers politique des classes moyennes*, Presses de la FNSP, 1983, p. 112-123.

* "Le Comité Central d'Enquête. Analyse du contenu des rapports", dans *Le Conseil des Impôts et le Comité Central d'Enquête*, PUF, 1984, p. 84-90.

Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide, Doctorat d'Etat es Lettres et Sciences Humaines, Paris-Sorbonne, 1984, 695 p.

"Le syndicalisme dans la fonction publique", *Après-Demain*, juin-juillet 1987, p. 20-23.

Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide, PU de Lille, 1989, 442 p.

Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948, PUF, 1989, 288 p.

"Syndicats et statuts", *Projet*, déc. 1989, p. 37-44.

"L'alliance des classes populaires et moyennes dans le secteur public en France, entre les deux guerres", *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, BDIC, oct.-déc. 1989, p. 42-46.

"Autour du Cartel des Services publics entre les deux guerres", *Revue d'Histoire des chemins de fer*, automne 1990, p. 77-82.

* "Syndicats et grèves aux Finances", *La Revue de l'IREES*, 5, 1991, p. 123-140.

* "Les syndicats et la réforme des PTT", *Bulletin de l'IREPP*, mai 1991, p. 47-57.

"Les syndicats de fonctionnaires et l'Etat", *Annuaire d'Histoire Administrative Européenne*, Baden-Baden, 1991, p. 63-73.

"Les syndicats face à la désétatisation dans l'Armement", *Politiques et Management public*, sept. 1991, p. 147-157.

* "Syndicats, réforme et élections professionnelles à La Poste", *Bulletin de l'IREPP*, oct. 1991, p. 137-143.

"La place des enseignants dans le mouvement syndical des fonctionnaires jusqu'en 1948", *La Revue Administrative*, sept. oct. 1991, p. 404-414.

* "Les syndicats des services publics face au Marché unique", dans Pierre Muller dir., *L'Administration française est-elle en crise ?* L'Harmattan, 1992, p. 147-156.

* "Les syndicats des Finances face au plan de modernisation", *Politiques et Management Public*, sept. 1992, p. 179-189.

"Le syndicalisme des fonctionnaires (1900-1981)", *Vingtième Siècle*, janvier-mars 1993, p. 115-126.

Les syndicats des grands services publics et l'Europe, L'Harmattan, 1993, 304 p.

"Trois grandes figures de la Fédération des Employés", *L'Echo des Employés FO*. Cent ans de la Fédération, numéro 2, 1993, p. 9-13.

« Les statuts des personnels dans le secteur public » dans : *Les conventions collectives de branche. Déclin ou renouveau ?* Etudes du CEREQ n° 65, novembre 1993, p. 95-102.

"Les syndicats de fonctionnaires, acteurs de l'histoire administrative" dans : *Quel regard l'histoire permet-elle de porter sur l'évolution du service public et de la fonction publique ?* ADIAF-DGAFP, juillet 1994, p. 107-110.

"La Fédération de l'Education Nationale depuis 1948". *La Revue Administrative*, nov.-déc. 1994, p. 608-611.

* "Les syndicats des grands services publics". *La Revue Administrative*, mars-avril 1995, p. 205-209.

* "La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire" + Annexes, *La Revue Administrative*, 1945-1946 : *Les fondations d'une nouvelle Fonction publique*, numéro spécial 1995, p. 35-40 et 63-102.

* "Les critiques syndicales sur les projets d'Ecole Nationale d'Administration", *La Revue Administrative*, sept.-oct. 1995, p. 542-544.

Le syndicalisme des cols blancs. L'Harmattan, 1996, 226 p.

* "Les syndicalistes non-manuels : fonctionnaires et employés", dans : *La part des militants.* L'Atelier/Editions ouvrières, 1996, p. 157-169.

* "L'élaboration du statut du personnel" dans : *La nationalisation de l'Electricité en France.* PUF, 1996, p. 413-423.

"Appel à témoin ! sur un projet de statut des fonctionnaires daté d'août 1944". *La Revue Administrative.* Cinquantenaire du statut de la Fonction publique. n° spécial, 1996, p. 71-83.

"Les syndicats de fonctionnaires". *Revue Française d'Administration Publique*, oct.-déc. 1996, p. 609-620.

* "Les personnels de la Sécurité sociale et leurs syndicats". *La Revue Administrative*, janv.-fév. 1997, p. 5-9.

* « La modernisation de l'administration dans la Revue Administrative depuis dix ans ». *La Revue Administrative*, janvier-février 1998, p. 205-211.

« Les relations entre le Budget et la Fonction publique, à propos de la loi du 3 avril 1950 ». dans : *La Direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante.* Comité pour l'histoire économique et financière, 1998, p. 321-325.

« Les syndicats et la remise en cause des services publics à la française ». dans : *Le Devenir du Service public. Comparaison France-Maroc*, L'Harmattan, 1999, p. 213-222.

* « Unions of civil servants and the quality of governance in France » dans : Luc Rouban ed. *Citizens and the new governance. Beyond new public management*, International Institute of Administrative Science, IOS Press, Amsterdam, 1999, p. 103-112.

« Les mutuelles de fonctionnaires avant la Seconde Guerre mondiale » dans : Michel Dreyfus, Bernard Gibaud et André Gueslin dr. *Démocratie, Solidarité et Mutualité. Autour de la loi de 1898*, Economica, 1999, p. 259-271.

* « Les syndicats des agents communaux et les garanties d'emploi » dans : Emmanuel Bellanger, Claude Penetier, Jeanne Siwek-Pouydesseau et alii. *Ville-Employeur et personnel communal depuis 1919*, Ministère de l'Equipement, Plan Urbain, mars 2000, p. 45-70.

« Les syndicats et le statut des fonctionnaires » dans : Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert. *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, La Découverte, 2000, p. 215-226.

« Les évolutions syndicales : de l'autonomie à l'interprofessionnel », *Cahiers de la Fonction publique*, février-mars 2001, p. 37-39.

« A propos de la Fédération des Fonctionnaires : les projets de retraite (1906) et de contrat collectif (1920) », *La Revue Administrative*, mars-avril 2001 p. 193-201.

Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle, Berger-Levrault, 2001, 312 p.

* « Les syndicats des fonctions publiques entre corporatisme et intérêt général », *Recherche Socialiste*, revue de l'Ours, juin 2001, p. 9-23.

« Managers et ménagères », *La Revue Administrative*, juillet-août 2001, p.441-442.

« Tchador et fonction publique », *La Revue Administrative*, nov.-déc. 2001, p.657-658.

« Les syndicats » (avec Francine Soubiran-Paillet) dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson dr. *Dictionnaire critique de la République*, Flammarion, 2002, p. 800-804.

« Fonds spéciaux et RTT », *La Revue Administrative*, mars-avril 2002, p. 213.

« Les femmes dans la petite et moyenne fonction publique française », *La Revue Administrative*, janvier 2003, p. 87-93. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Pouvoir hiérarchique, concertation et contractualisation », *Les Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, mai 2003, 8-9.

« Les syndicats de fonctionnaires du XXe au XXIe siècle », *Les Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, novembre 2003, 4-6.

« Les fonctionnaires et employés FO » dans : Michel Dreyfus, Gérard Gautron et Jean-Louis Robert dr. *La naissance de Force ouvrière. Autour de Robert Bothereau*, Presses Universitaires de Rennes, 2003, 117-133. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les grèves de fonctionnaires sous la IVe République », *Revue Française d'Administration publique*, n° 108, 2003, 533-542. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les syndicalistes » dans : Jean-Jacques Becker et Gilles Candar dr. *Histoire des Gauches en France. 2. XXe siècle*, La Découverte, 2004, 76-90.

« La représentativité des syndicats dans l'administration. France » dans : Judith Kirton-Darling ed. *Representativeness of public sector trade unions*. EPSU/ETUI Report, Bruxelles, 2004, 78 p. versions anglaise, française, allemande et espagnole [en ligne] www.epsu.org/a/578

« Les relations de l'Etat-patron avec les syndicats de fonctionnaires », *Revue de l'IRES*, n° 45, 2004/2, 55-73. [en ligne] : www.ires-fr.org/files/publications/revue/revueires.htm et <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les employés et fonctionnaires CGT ». In : E. Bressol, M. Dreyfus, J. Hedde, M. Pigenet dr, *La CGT dans les années cinquante*, PU de Rennes, 2005, 295-306. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les femmes dans la petite et moyenne fonction publique française. » In : Chiara Giorgi, Guido Melis, Angelo Varni ed. *L'altra metà dell'impiego. La storia delle donne nell'amministrazione*. Bologna University Press, 2005, 181-191.

« Les fonctionnaires entre association et syndicat. » In : Danielle Tartakowsky et Françoise Tétard dr, *Syndicats et Associations. Concurrence ou complémentarité ?* Presses Universitaires de Rennes, 2006, 67-76. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les attachés d'administration centrale. Aux origines d'un corps indispensable ». 1-2, *La Revue Administrative*, juillet 2006, 393-402 ; septembre 2006, 521-528.

« Les syndicats de fonctionnaires comme contre-pouvoir ? ». *Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, déc. 2006, 5-8.

« L'ITAP, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968). *Revue Française d'Administration Publique*, n° 120, 2006, 711-720.

« Le Comité central d'enquête jusqu'à la fin des années 80 : un miroir des réformes silencieuses ». *Revue Française d'Administration publique*, n° hors-série, Le Comité d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics, août 2007, 45-61.

« Les syndicats de fonctionnaires et les réformes de la gestion publique ». *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, octobre 2007, 26-29.

« Les élections professionnelles. Quelques repères ». *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, avril 2008, 5-7.

« Les syndicats des personnels communaux à la recherche d'un statut ». In : Emmanuel Bellanger et Jacques Girault. *Villes de banlieues*. Créaphis éd., 2008, 93-200.

« Les fonctionnaires de l'Etat et agents territoriaux » et « Les syndicats d'employés entre collaboration, double jeu et Résistance ». In : Michel Margairaz et Danielle Tartakowsky dr, *Le syndicalisme dans la France occupée*. PU de Rennes, 2008, 297-307 et 431-436.

<https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Quel dialogue social ? ». *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, avril 2009, 19-21.

« Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 ». *Revue Française d'Administration publique*, n°132, *Changer la fonction publique*, février 2010, 745-756. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les fonctionnaires FO dans les années 1960 et 1970 » in : Michel Dreyfus et Michel Pigenet dr, *Les meuniers du social. Force ouvrière, acteur de la vie contractuelle et du paritarisme*, Publications de la Sorbonne, 2011, 123-133. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946 ». *La Revue Administrative*, n° 384, nov.-déc. 2011, 569-576. <https://hal.archives-ouvertes.fr>

« La nouvelle représentation professionnelle dans les fonctions publiques » *Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, décembre 2011, 22-23.

« Le recrutement des femmes dans les concours de catégorie A : la source des viviers ». *Revue Française d'Administration publique*, n° 145, *La place des femmes dans les élites administratives*, 2013, 65-88.

« Genèse d'une discipline : retour sur nos années 1970 ». *Mélanges en l'honneur de Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, 2013, 25-34.