



HAL
open science

Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale

Jeanne Siwek-Pouydesseau

► **To cite this version:**

Jeanne Siwek-Pouydesseau. Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Colloque Syndicats et Associations en France: concurrence ou complémentarité ?, Oct 2004, Paris, France. pp.67-76. halshs-00334491

HAL Id: halshs-00334491

<https://shs.hal.science/halshs-00334491>

Submitted on 27 Oct 2008

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

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

Les fonctionnaires entre association et syndicat jusqu'à la Seconde Guerre mondiale

Jeanne Siwek-Pouydesseau

Directrice de Recherche. CERSA. Paris 2

Dans l'administration, le groupement professionnel revendicatif a d'abord été un fait social, bien avant d'être juridiquement reconnu et institutionnalisé. C'est pourquoi je parlerai des syndicats au sens sociologique et politique, même en l'absence de reconnaissance juridique. Et je parlerai essentiellement des fonctionnaires de l'Etat, qui étaient au centre du problème.

La particularité des syndicats de fonctionnaires est d'avoir dû attendre et d'avoir dû se battre bien plus longtemps pour être admis juridiquement que les syndicats d'ouvriers et d'employés. Ce qui ne les empêchait pas d'exister et de représenter un véritable contre-pouvoir face à la hiérarchie administrative et politique. Les revendications professionnelles des fonctionnaires se sont, en tout cas, développées en même temps que celles des ouvriers et employés, mais sous des formes différentes et adaptées à leur situation. Le terme de pré-syndicalisation paraît donc assez peu adapté à leur position intermédiaire qui n'était pas à proprement parler de concurrence ou de complémentarité, mais « faute de mieux ».

Le trait le plus frappant de cette évolution est sans doute le fait que la structure en corps administratifs a été la matrice de l'organisation professionnelle. En effet, chaque catégorie de fonctionnaires s'organisa en syndicat national centralisé, comme l'était la structure administrative, pour faire face au chef hiérarchique. Seules les organisations qui comportaient un grand nombre d'agents sur tout le territoire, comme les postiers ou les instituteurs, possédaient une structuration géographique, le plus souvent départementale. La structure corporative syndicale redoublait ainsi la structure en corps de l'administration, et elles se confortaient mutuellement. Ensuite, la forme fédérale tentera de concilier à la fois l'autonomie des différents corps et la nécessaire coordination des intérêts pour faire face aux pouvoirs publics : ministre, gouvernement et parlement – ce dernier étant longtemps resté le maître du budget et donc des rémunérations.

En définitive, ce qui a présidé à la construction et au développement de ces groupements, c'est l'ambiguïté, les arrangements et le bricolage¹. Trois moments peuvent être distingués.

¹. Siwek-Pouydesseau J., *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide, 1848-1948*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1989, 342 p.

I. La genèse des revendications corporatives et la construction d'identités professionnelles fortes

Ce premier temps tient à l'existence de corps et carrières à vie, de journaux et de mutuelles.

1. Des corps et une carrière à vie

L'administration française commença à s'organiser en pouvoir autonome sous le Directoire et Napoléon rationalisa cette machine à son profit. Malgré les soubresauts de l'époque, apparut un monde d'employés publics qui avaient une certaine stabilité ; ainsi, de 1804 à 1825, furent créées 7 caisses de retraite, notamment au ministère des Finances. Dans les années 1840, des mutuelles virent le jour, en particulier chez les postiers et les enseignants : les employés publics commençaient à s'organiser autour d'une carrière à vie. Parallèlement aux grands corps de l'Etat, Ponts-et-Chaussées, Inspecteurs des Finances, Conseil d'Etat..., des corps de petits et moyens fonctionnaires se constituaient à partir d'une aspiration à une carrière évolutive commune.

Dans un premier temps, le terme de fonctionnaires s'appliquait surtout aux catégories supérieures, alors que les catégories moyennes et subalternes étaient qualifiées d'employés. Sous la Monarchie de Juillet, on commença à parler de « charte » définissant les droits des agents face aux coteries et au népotisme qui régnaient dans les administrations : ainsi, des examens d'entrée, un tableau d'avancement et des grilles de traitements étaient envisagés. Les députés libéraux de l'opposition reprirent ces thèmes en y ajoutant la réduction des effectifs. Finalement, une proposition de charte de Saint-Marc Girardin ne fut repoussée en 1844 qu'à une voix de majorité. Beaucoup de députés et surtout de ministres tenaient à conserver le maximum de liberté dans les nominations et promotions. Toutes sortes de projets de réglementation continuèrent à voir le jour, sans plus de résultat, jusqu'à la fin du siècle.

2. La communauté virtuelle des journaux

Les revues et journaux professionnels créaient une sorte de communauté virtuelle, notamment pour des fonctionnaires disséminés et isolés sur tout le territoire, comme les instituteurs, les postiers ou les agents des Finances. Les abonnés au journal forment déjà un réseau, grâce à la liste des adresses : on peut, ainsi, faire signer des pétitions et, surtout, créer

un fonds d'idées communes. Bien plus, les écrits restent et seront souvent une référence pour les générations suivantes.

Faute de pouvoir s'organiser en associations professionnelles, des journaux et revues furent créés dès les années 1830. Des revendications plus politiques explosèrent en 1848. Des assemblées générales furent réunies pour élire des délégués chargés d'exposer leurs revendications à la hiérarchie. Plusieurs journaux à tonalité républicaine et démocrate virent le jour, comme *La Réforme Administrative* et *L'Echo des Employés*. Mais ces journaux ne se disaient pas à proprement parler révolutionnaires et aucun d'eux ne se rangea du côté de « l'émeute » en juin 1848.

Les petits fonctionnaires se concevaient comme prolétaires par leurs rémunérations, mais se sentaient distincts des travailleurs manuels, car ils estimaient détenir un capital de savoir. Les réactions de la hiérarchie furent très vives dès 1848 et l'on défendit aux employés de s'abonner à ces journaux, qui finirent par être confisqués. Ces petits et moyens fonctionnaires réclamaient toujours une réglementation des conditions d'admission et d'avancement, et critiquaient la manière dont les premières décisions de la Seconde République avaient été prises, sans consultation des personnels. De plus, ces sociaux-démocrates, appartenant à une classe intermédiaire, se considéraient dans l'appareil d'Etat comme les représentants des intérêts du « peuple » face à la hiérarchie administrative.

3. Grâce aux mutuelles, les groupements professionnels se glissèrent alors dans les interstices de la réglementation

Après le décret de 1852 sur les mutuelles, les associations ou sociétés se multiplièrent et leurs centres d'intérêts dépassaient largement le cadre de la mutualité. En effet, les sociétés mutuelles tendaient souvent à servir de « paravent » pour des revendications professionnelles. Les caisses de solidarité permettaient aussi de fortifier l'identité de corps, de se rencontrer dans des banquets et d'agiter toutes sortes d'idées. Elles se constituaient au sein de chaque catégorie professionnelle, car on considérait qu'on ne pouvait être solidaire que si l'on était confronté aux mêmes types de risques.

Faute de pouvoir bénéficier de la loi de 1884 sur les syndicats, la confusion entre amicales et mutuelles dura plus longtemps que chez les ouvriers et employés. Certaines de ces associations dépérirent après la loi de 1898 sur la Mutualité, qui excluait la possibilité d'avoir à la fois des membres fondateurs et non fondateurs. Après la loi de 1901 sur les associations,

les deux types d'organisations purent s'établir séparément dans le cadre de ces deux lois. Mais la confusion demeurait sur le statut des groupements professionnels de fonctionnaires.

II. La confusion sur l'interdiction du droit syndical des fonctionnaires

Une seule chose était claire : des intérêts particuliers ne pouvaient s'organiser au sein de l'Etat, lui-même représentant de l'intérêt général. Et surtout, on ne voulait pas d'alliance entre les syndicats ouvriers et les groupements de fonctionnaires. Il était donc exclu qu'ils bénéficient de la loi de 1884. On pensa que la loi de 1901 permettrait de les dissocier mais, à l'évidence, ce n'était pas aussi simple, car le risque était aussi dans la création d'une confédération de fonctionnaires. On finit donc par envisager de réglementer les droits et obligations des agents de l'Etat dans un statut. Toutefois, on ne réussit jamais à se mettre d'accord sur un texte face à des mouvements de plus en plus forts et remuants.

1. L'entre-deux lois : 1884-1901

Le vote de la loi de 1884 sur les syndicats déclencha d'interminables discussions sur le point de savoir qui pourrait en bénéficier. Dans les déclarations officielles, on abordait peu les vraies raisons politiques qui s'opposaient à la syndicalisation des fonctionnaires, outre les raisons de principe juridiques concernant le pouvoir hiérarchique et la continuité du service. En effet, il était impensable qu'ils puissent s'allier entre eux, et encore moins avec les ouvriers dans les bourses du Travail, ou qu'ils s'associent à une grève générale.

Les agents publics réclamaient le droit syndical, car leur assimilation aux autres travailleurs était considérée comme un grand progrès. Selon l'article 3 de la loi, les syndicats professionnels ayant « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, commerciaux et agricoles », on aurait pu penser que les fonctionnaires avaient des intérêts économiques propres à défendre. En fait, rien n'était dit sur les agents des collectivités publiques. Une argumentation juridique consistait à affirmer que la liberté professionnelle étant devenue la règle, les exceptions ne pouvaient être formulées que par un texte explicite. L'arrêt de la Cour de Cassation du 27 juin 1885 trancha que la loi s'appliquait aux seuls salariés de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, à l'exclusion notamment des professions libérales. Cette décision fut critiquée, mais on s'y référa ensuite de manière constante.

Au début des années 1880, des amicales d'instituteurs avaient commencé à voir le jour. En 1887, le ministre de l'Instruction publique Spuller refusa la création d'une Union nationale des Instituteurs dans une circulaire célèbre en date du 20 septembre : « L'autonomie des fonctionnaires a un nom, elle s'appelle l'anarchie et l'autonomie des sociétés, ce serait l'anarchie organisée... Quel rôle resterait donc au comité central de la fédération, sinon de centraliser dans un but déterminé une grande force sociale capable d'être à certains moments une grande force électorale ? »². On n'était donc plus dans le cadre d'une association relais ou auxiliaire de l'Etat. La même argumentation fut reprise en 1891 contre les agents des Postes et Télégraphes : s'ils se syndiquaient, ce serait contre la représentation nationale elle-même... En fait, on déniait également aux fonctionnaires le droit de se grouper en associations professionnelles. En 1895, Emile Combes déclarait que le gouvernement ne pouvait admettre des associations à but philanthropique ou pédagogique, qui prétendraient peser sur les pouvoirs publics. Pourtant, deux ans plus tard, Waldeck-Rousseau affirmait qu'appartenir à une même profession et se proposer un avantage professionnel étaient les seules conditions exigées pour créer un syndicat. On était toujours en pleine confusion.

2. Des associations pour quoi faire ?

Comment canaliser les aspirations revendicatives, casser les mouvements les plus virulents et intégrer les plus modérés ? La loi de 1901 n'y suffit pas. L'arrivée au gouvernement de Waldeck-Rousseau amena une politique beaucoup plus libérale et Millerand, dès 1900, favorisa la création d'associations dans les Postes et Télégraphes pour empêcher la constitution de syndicats. La loi du 1^{er} juillet 1901 était très générale, mais la situation des fonctionnaires ne fut jamais abordée dans les travaux préparatoires. Le gouvernement précisa rapidement que si le droit syndical était interdit aux fonctionnaires, ils pouvaient s'associer librement. Cependant, beaucoup d'associations constituées de la sorte revendiquaient le bénéfice de la loi de 1884, soutenues par les députés socialistes. Pour sortir de l'impasse, certains juristes faisaient une distinction entre fonctionnaires d'autorité et employés, qui seuls pourraient se syndiquer, du moins dans un premier temps. La question était de savoir, notamment, où classer les instituteurs et les postiers.

Cette confusion favorisa la création d'un grand nombre d'associations professionnelles de plus en plus revendicatives et d'autant plus dangereuses qu'elles se fédéraient entre elles, certaines envisageant même de rejoindre la CGT. Une première Fédération des Fonctionnaires

². Jeanneney J., *Associations et syndicats de fonctionnaires. Etude législative*, Paris, Hachette, 1908, p. 22-23.

vit le jour en 1905 pour étudier la question des retraites, mais elle ne réussit pas à trouver une position commune sur le droit syndical. Elle fut prolongée en 1908 par le Comité d'Etudes sur le statut des fonctionnaires qui, pendant quelques temps, sembla une solution pour ces associations relativement modérées. A la fin de 1909, se reconstitua une Fédération nationale des Fonctionnaires selon la loi de 1901, mais se référant à la loi de 1884. Elle aurait compté alors 164.000 adhérents.

Parallèlement, les groupements les plus « avancés », réclamant le droit syndical intégral et l'entrée à la CGT, se groupaient, en 1905, dans un Comité central de Défense du droit syndical. Il réunissait surtout des agents des petites catégories et des instituteurs très minoritaires. Ce comité finit par se désagréger après la répression sévère de Clemenceau contre la grève des postiers en 1909.

3. La réaction gouvernementale

Pour le gouvernement, la question était de savoir comment accorder le droit d'association tout en limitant strictement son exercice et ne surtout pas en faire un succédané de la loi de 1884. En 1907, un projet de Clemenceau prévoyait que seuls pouvaient s'associer les fonctionnaires d'un même service, ce qui provoqua la « Lettre ouverte » initiée par le Comité central de Défense du droit syndical : « Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs ordinaires, et nous voulons être traités comme tels »³. Les principaux signataires furent révoqués, car Clemenceau mettait au premier rang des obligations la continuité du service public et excluait toute adhésion à la CGT.

Jules Jeanneney, dans son rapport à la Chambre présenté en 1907 et publié en 1908, faisait remarquer que la grève pouvait tout aussi bien être déclenchée par une association et que l'essentiel était d'interdire toute affiliation à une bourse du Travail, à la CGT ou à une confédération générale des fonctionnaires. La grève devait être sanctionnée par la révocation mais, pour canaliser la poussée corporative, il proposait d'accorder un droit syndical édulcoré. Son projet fut repoussé et le gouvernement préféra préparer un statut des fonctionnaires qui réglerait une fois pour toutes leurs droits et obligations. Divers projets furent présentés au Parlement jusqu'à la Première Guerre mondiale, sans aboutir.

Il faut faire une mention à part pour le projet socialiste de juin 1909, fort différent des projets gouvernementaux. Les fonctionnaires auraient les mêmes droits que les autres citoyens

³. Aubert V. et al., *La forteresse enseignante*, Paris, Fayard, 1985, Annexe II, p. 301-304.

et pourraient s'associer ou se syndiquer. Un statut spécial à chaque fonction serait établi d'un commun accord par les représentants de l'Etat et du syndicat ou de l'association intéressée, et ces représentants siègeraient en nombre égal. L'accord serait ensuite publié au Journal Officiel. Nous avons là la première matrice du paritarisme et de la contractualisation, qui restera jusqu'à la Seconde Guerre mondiale l'inspiration de la Fédération nationale des Fonctionnaires créée en 1909.

III. Entre refus juridique et reconnaissance politique

Entre les deux Guerres, le droit syndical des fonctionnaires fut reconnu par la gauche radicale et socialiste, alors que la droite y resta toujours opposée. Les organisations de fonctionnaires voulaient préserver leur autonomie par rapport à la hiérarchie administrative et à l'Etat, refusaient la subordination des corps professionnels et revendiquaient donc un droit contractuel. Faute de pouvoir obtenir leur reconnaissance juridique, ils furent en quelque sorte institutionnalisés dans un certain nombre de commissions et comités consultatifs, ce qui n'allait pas sans risque d'intégration à l'appareil d'Etat. Ils représentaient un pouvoir avec lequel il fallait compter, mais ne se considéraient pas alors comme un service public.

1. Le droit syndical et le contrat collectif à l'ordre du jour

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, dans un contexte politique et international qui avait beaucoup changé, le parlement et le gouvernement à majorité radicale n'étaient plus farouchement opposés à une reconnaissance du droit syndical pour la plupart des fonctionnaires. Le 5 septembre 1918, un rapport du député Lauche proposa d'accorder le bénéfice de la loi de 1884 aux ouvriers et employés gestionnaires de l'Etat ne détenant aucune partie de la puissance publique. Le 21 février 1919, la Chambre des Députés accepta que la loi de 1884 soit applicable aux professions libérales ainsi qu'aux fonctionnaires et ouvriers de l'Etat, à l'exception des militaires, des agents de police, des magistrats, préfets et sous-préfets. Mais le gouvernement souhaitait aussi exclure les agents des impôts, des administrations centrales et des préfectures. Cependant, la Chambre fut renouvelée avant la fin de la navette parlementaire et, pour la nouvelle majorité du Bloc National élue en novembre 1919, il n'était plus du tout question d'accorder le droit syndical aux fonctionnaires.

On envisagea à nouveau de leur donner un statut et, face à cette menace, la Fédération des Fonctionnaires prépara, en 1920, un projet de contrat collectif. Un contrat-type fixerait les

lignes directrices à respecter et serait établi par un comité mixte paritaire comparable au Conseil Whitley britannique. On demandait donc l'application de la loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives et, dans la foulée, le congrès de la Fédération décidait son adhésion à la CGT.

Le projet de statut du gouvernement, quant à lui, prévoyait des groupements selon la loi de 1901, seulement entre fonctionnaires appartenant à une même administration centrale ou un même service extérieur. Toute union de fonctionnaires était interdite et la grève évidemment exclue. Le 31 mai 1920, les syndicats existants étaient mis en demeure de se dissoudre mais, l'année suivante, le projet de statut ainsi que les poursuites étaient mis en sommeil. Ces dernières reprirent en 1922 avec l'arrivée de Poincaré qui fit dissoudre plusieurs syndicats de fonctionnaires. Entre-temps, la CGT avait éclaté et la Fédération des Fonctionnaires avait décidé de rester autonome par rapport aux deux nouvelles confédérations. Elle ne reviendra à la CGT réformatrice qu'en 1927.

De son côté, le Conseil d'Etat décidait, en mars 1924, que les unions ne pouvaient se substituer à l'une des associations affiliées pour une question n'intéressant que les membres de cette association, alors que ces recours avaient été assez libéralement admis avant la guerre.

2. La reconnaissance politique comme « corps intermédiaire »

Les syndicats de fonctionnaires participèrent très activement à la campagne électorale de 1924 et contribuèrent au succès du Cartel des Gauches. En reconnaissance, Edouard Herriot déclara le 17 juin : « Le gouvernement ne leur interdit pas l'organisation professionnelle. Il leur accorde donc le droit syndical », à condition toutefois qu'ils n'usent pas de la grève. Puis, dans une circulaire d'août 1924⁴, Herriot informait les directeurs et chefs de services que « désormais, des relations professionnelles seront entretenues avec tous les groupements professionnels, quel que soit le régime dans lequel ces groupements sont constitués ». La circulaire Chautemps aux préfets, toujours citée, ne viendra qu'après, en septembre 1924. Chautemps distinguera par la suite la légalité juridique des organisations et leur légitimité politique. Ce qui permettait au Conseil d'Etat de continuer à déclarer les syndicats de fonctionnaires illégaux et de rester seul à pouvoir interpréter la réglementation en matière de fonction publique.

⁴. La référence à ce texte, non publié, est donnée au *Journal Officiel, Chambre des Députés, Documents*, 1937, p. 533.

Par ailleurs, dès juillet 1924, une Commission Hébrard de Villeneuve, nom du vice-Président du Conseil d'Etat, composée à la fois de hauts fonctionnaires et de délégués des syndicats, avait été chargée de revoir les échelles de traitements. Une première commission extra-parlementaire composée de manière identique, avait déjà été réunie en avril 1919. La politique du ministère Herriot fut reprise, en avril 1925, par Painlevé, qui accorda aux représentants des fonctionnaires deux mandats au Conseil National Economique nouvellement créé. Une commission consultative auprès du chef du gouvernement fut également chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires : outre cinq hauts fonctionnaires, siégeaient trois responsables de la Fédération nationale des Fonctionnaires ainsi qu'un représentant de la Fédération CGT des PTT. Des commissions bipartites continuèrent également à débattre des problèmes de traitements. Enfin des propositions de loi reconnaissant le droit syndical des fonctionnaires furent régulièrement présentées à la Chambre par les députés de Gauche, ainsi en 1925 et 1928... mais elles furent toujours rejetées par un Sénat plus conservateur.

En 1936 comme en 1925, une Commission consultative auprès de Matignon, composée de six hauts fonctionnaires et quatre représentants de la CGT, fut chargée d'étudier les questions concernant la fonction publique. Le droit syndical des fonctionnaires fut accepté à l'unanimité de la Commission consultative et le texte de la proposition de loi de 1925 et 1928 à nouveau déposé par le gouvernement Blum, en avril 1937. Il n'eut, cependant, pas le temps de faire aboutir ces textes. Parallèlement, les députés proches de la CFTC avaient déposé des propositions de lois portant statut de la Fonction publique et prévoyaient la possibilité d'appliquer la loi de 1884. En effet, à la CFTC, des groupements s'étaient peu à peu constitués dans les administrations, mais ils avaient encore une visibilité assez réduite, et surtout, la Fédération des Fonctionnaires CGT était totalement opposée à ce qu'ils soient reconnus.

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, il n'y avait donc ni droit syndical ni statut, mais les gouvernements socialistes et radicaux avaient reconnu la représentativité des organisations de fonctionnaires. Car cette représentativité était incontestable. Dans les années 1930, les agents syndiqués à la Fédération générale des fonctionnaires CGT étaient de l'ordre de 200.000, dont environ la moitié d'instituteurs. Ils atteignirent les 300.000 sous le Front Populaire. Il fallait y ajouter les postiers, syndiqués dans une fédération CGT à part, avec de 60.000 à 100.000 adhérents sur cette période⁵. Leur action auprès des parlementaires et des

⁵. Siwek-Pouydesseau J., *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*, Paris, Berger-Levrault, 2001, p. 119-126 et 132.

gouvernants était constante, de même que dans les campagnes électorales en 1924 et 1936. Leur appartenance à la CGT était un fait, et il leur arriva même de participer à des grèves générales, en 1934 et 1938. Malgré l'intransigeance du Conseil d'Etat, la Fédération des Fonctionnaires avait pignon sur rue.

Toutes les associations syndicales de fonctionnaires furent dissoutes par la loi du 15 octobre 1940. Seules étaient autorisées des associations professionnelles entre agents occupant des emplois similaires et à l'intérieur d'une même administration, avec un seul groupement par catégorie. Ces associations, étroitement contrôlées par les ministres, eurent le plus grand mal à se constituer⁶.

En épilogue, le droit syndical a été reconnu par le statut général des fonctionnaires et la Constitution de 1946. Il s'agit de syndicats à part entière, dont le fonctionnement relève de la loi de 1884 et qui sont donc régis par le code du travail. Des conditions particulières à l'exercice des droits syndicaux sont, par ailleurs, prévues par le statut et les textes d'application. Curieux statut élaboré par les syndicalistes communistes et voté à la hâte et à l'unanimité par l'Assemblée : la négociation contractuelle entre les deux parties avait pris une forme inédite ! Le statut de 1946 a définitivement établi que les fonctionnaires sont dans une situation légale et réglementaire à l'égard de l'Etat-patron et qu'ils ne peuvent donc pas contracter et négocier d'égal à égal. Mais, en même temps, après avoir été reconnus et consultés, ils ont été, en quelque sorte, reconnus d'utilité publique et se sont considérés eux-mêmes comme de quasi services publics.

⁶. Voir la communication au colloque « *Le syndicalisme sous la botte. 1939-1945* », décembre 2005.