

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

*organisé grâce au soutien de la:
DGAFP*

et des parrains de l'École de Paris

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} décembre 2001)

**FONCTIONS PUBLIQUES
ET MÉCONNAISSANCES SOCIOLOGIQUES**

par

Jean SAGLIO
Sociologue au CNRS

Séance du 19 novembre 1998
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Les fonctions publiques représentent en France un quart de l'emploi salarié total. Le mode de fonctionnement des régulations de relations professionnelles en est pourtant fort mal connu. Comment rendre compte de la configuration des "marchés du travail" ? Quels concepts sont pertinents pour analyser le jeu des "corps", acteurs à part entière de la régulation ? Qui tient le rôle des "employeurs" ? Selon Jean Saglio, sociologue au CNRS, il est impératif de définir plus précisément ce que signifient au juste dans la fonction publique ces termes d'employeur, de corps, de syndicat, avant d'envisager de transposer dans le secteur public des modes de gestion propres au secteur privé.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Jean SAGLIO

Après avoir travaillé comme sociologue, au début des années 1970, dans plusieurs organisations de droit privé, j'ai commencé ma carrière au CNRS en 1975, d'abord comme chercheur de base, puis comme directeur de laboratoire ; j'ai mené certaines de mes recherches en Angleterre et au Québec. J'ai ensuite passé deux ans et demi au ministère du Travail pour mettre en place la mission sur la recherche, ce qui m'a permis de découvrir le fonctionnement d'une autre organisation administrative. J'ai alors voulu entrer dans un laboratoire d'économistes, bien que je sois sociologue ; ce laboratoire a depuis changé d'orientation, et c'est pourquoi je suis en train d'essayer de devenir enseignant.

Mon expérience de mobilité est donc relativement faible, bien qu'elle ne soit pas négligeable pour un fonctionnaire, et surtout pour un chercheur du CNRS : la particularité de cette institution est qu'on "emporte" son poste avec soi, ce qui est parfois censé faciliter la mobilité ; il est pourtant très rare qu'un chercheur ne fasse pas toute sa carrière dans le même laboratoire.

Pour ce qui est d'une expérience de la gestion de la mobilité, je ne dispose que de deux exemples assez calamiteux : en tant que directeur de laboratoire, j'ai essayé de pousser l'un des chercheurs à changer d'horizon, et finalement c'est moi qui suis parti ; en tant que responsable d'un service au ministère du Travail, j'ai commis l'erreur énorme d'émettre un avis favorable sur le vœu de mobilité d'une subordonnée, et quatre ans après, elle est toujours à son poste, un avis favorable pour une mobilité signifiant apparemment que le supérieur est très mécontent de l'employé.

Ce n'est donc pas directement de la mobilité que je vais vous parler aujourd'hui ; je vais plutôt vous proposer quelques réflexions sur la régulation des relations professionnelles, qui présenteront donc une autre approche de cette question de la mobilité.

Les relations professionnelles

Du point de vue des théories économiques, les relations professionnelles sont considérées comme étant régies par des règles et non par le seul marché. Pour savoir quel est le montant du salaire, il faut trouver la règle de fixation de celui-ci : on dit donc que le marché est "équipé" de règles.

Ces règles s'établissent à travers le jeu conflictuel de trois acteurs :

- les employeurs et leurs associations ;
- les employés et les syndicats qui les représentent ;
- l'État et ses propres organisations.

Mais le jeu de ces acteurs est lui-même régi par des règles : un "union" américain est considéré comme distribuant une rente à ses membres, alors qu'un syndicat français n'a pas le droit d'accorder d'avantages spécifiques à ses adhérents ; s'il négocie quelque chose, ce doit être pour l'ensemble des salariés. On observe donc une double régulation : les acteurs définissent les règles, et les règles définissent les acteurs.

Le premier problème qui se pose à propos de la fonction publique, et qui va évidemment avoir des répercussions sur la mobilité, c'est qu'il est difficile, dans une administration, de déterminer au juste qui est l'employeur : le rôle de l'employeur et celui de l'État sont confondus dans une seule institution. Peut-on, dans ces conditions, considérer que la réglementation du secteur public, d'ordre administratif, et la réglementation du secteur privé, issue de négociations, sont de même nature ? Cela paraît douteux, et semble rendre difficile l'application de règles de gestion du privé au public.

Le marché du travail

Un marché du travail est un ensemble d'acteurs au sein duquel l'allocation des postes de travail se fait selon une "convention de qualification" qui évolue. Cette convention comprend deux choses : d'une part, la définition des compétences et de la qualification requises de la part de l'individu ; d'autre part, une définition de l'articulation entre la contribution attendue des individus et la rétribution qui leur est consentie.

Définition de la compétence et des qualifications

Dans la fonction publique, on observe souvent que les compétences et la qualification sont définies non pas avant l'embauche, mais après. La Marine nationale, par exemple, recrute traditionnellement des personnels sans qualification précise, dont elle prend en charge la formation. Des officiers marinières interrogés à ce sujet disent le plus souvent que leur orientation de carrière ne s'était faite qu'après leur embauche et en fonction des besoins de l'institution. D'ailleurs, l'important, à leurs yeux, était moins d'être artilleur ou mécanicien que d'être officier marinier.

Le cœur de la qualification n'est donc pas, selon eux, le "métier" ou la compétence, mais l'appartenance à un corps. Il me semble que c'est également vrai pour les grands corps de l'État : on entre en classe préparatoire parce qu'on était le premier en terminale ; on entre à l'École polytechnique parce qu'on était le premier en classe préparatoire ; à la sortie de l'École polytechnique, on entre dans tel ou tel corps en fonction du rang qu'on a obtenu, et c'est ensuite le gestionnaire du corps qui s'occupe de votre carrière.

Il est clair qu'une définition a posteriori des compétences et de la qualification, en décalage par rapport à ce qu'on peut observer dans le secteur privé, va avoir un impact sur la gestion de la mobilité.

Convention de contribution - rétribution

Un deuxième décalage s'observe dans la convention de contribution - rétribution. Voici la définition classique du traitement du fonctionnaire proposée par Jean-François Lachaume¹ dans son ouvrage sur la fonction publique ; selon lui, "le traitement est généralement présenté comme de nature à permettre au fonctionnaire de tenir son rang social".

Cette définition est peu connue, mais la culture à laquelle elle correspond est très largement partagée par les fonctionnaires, d'où d'importants problèmes d'acculturation en cas de mobilité : on passe d'un monde où le salaire est établi d'après le rang, à un monde où le salaire est généralement calculé d'après des éléments comme la productivité, et fait en tout cas l'objet d'une négociation.

Les régulations

L'ensemble des conventions spécifiques d'un marché du travail forme une régulation ; la question est de savoir s'il peut exister plusieurs types de régulation du marché du travail au sein d'une même société.

Selon Clark Kerr qui, dans les années 1940, avait étudié le marché du travail dans la baie de San Francisco, il existe de multiples régulations locales sans articulations entre elles ; on observe ainsi une balkanisation des marchés du travail. Plus récemment, en 1971, Doeringer et Piore ont considéré qu'il fallait plutôt parler de "segmentation" et d'"ordre restreint" : il existe des marchés du travail articulés les uns aux autres, avec des "marchés centraux" concernant le plus souvent les

¹ Jean-François Lachaume, *La Fonction publique*, Dalloz, 1992.

travailleurs qualifiés, et des “marchés périphériques”, qui concernent les travailleurs non qualifiés, les femmes, les immigrés, etc. En France, l'école de la Régulation défend l'idée d'un ordre quasi total.

On a donc une souplesse théorique, qui va du désordre total à l'ordre total, en passant par un ordre restreint.

Personnellement, il me semble qu'on observe en France la coexistence d'au moins deux types de régulation des marchés du travail totalement différents, celui du secteur public et celui du secteur privé, avec bien entendu un certain nombre de situations intermédiaires, qui ne remettent pas fondamentalement en cause cette grande articulation.

Une segmentation à l'intérieur d'un même marché du travail

Il existe cependant des nuances souvent importantes à l'intérieur d'un même marché du travail : 70 % des marins quittent la Marine à l'âge où les nouveaux professeurs sont recrutés par l'Éducation nationale, pour y faire généralement toute leur carrière.

L'identité de l'employeur unique masque donc une certaine diversité des modes de régulation ; ce qui explique la surprise de certains membres de ce séminaire, lorsque, au fil des séances, ils découvraient au sein d'autres branches de l'Administration des pratiques totalement différentes des leurs.

Cette segmentation du marché du travail à l'intérieur de la fonction publique ne correspond pas nécessairement à l'organisation du travail : le préfet Marc Cabane² a bien expliqué comment, au sein d'une préfecture, on trouvait des personnels relevant de deux segments différents : d'une part les cadres A+, dont il faisait partie, qui sont extrêmement mobiles ; de l'autre, des personnels qui travaillent dans la même préfecture toute leur vie. Or ces différences de régulation ont un impact très important, puisque, comme il l'a souligné, elles vont modifier et structurer la culture de chacun des deux groupes.

Les différents types de mobilité

En tenant compte de l'existence de ces différentes régulations et de cette segmentation au sein d'une même régulation, on peut définir trois types de mobilité.

Changer de poste sans changer de régulation

Le premier type de mobilité concerne le changement de poste à l'intérieur d'une même régulation. Les marins non appelés sont coutumiers du fait, puisque nous avons calculé qu'ils changent en moyenne tous les dix-sept mois de collectif de travail - tout en restant dans le corps des sous-officiers ou dans celui des officiers. Pour l'employeur, l'avantage de ce type de mobilité est qu'elle aboutit à la standardisation et à la dépersonnalisation des postes, mais aussi à l'accroissement des savoir-faire, puisque les individus acquièrent à chaque fois une expérience supplémentaire. Pour les employés, l'intérêt de ce type de mobilité est qu'elle leur permet de changer de partenaires, de se rapprocher de leur famille, mais aussi de progresser dans leur carrière.

Dans certains cas, ce type de mobilité s'exerce en transgressant les frontières, qui paraissent pourtant rigides, entre le secteur public et le secteur privé : quand un corpsard des Mines passe de la direction des carburants à la direction de la société ELF, ne peut-on considérer qu'il reste à

² Marc Cabane, *Les préfets, artisans d'une mobilité interministérielle au plan local ?* séminaire Fonctionnaires de l'École de Paris du management, octobre 1998.

l'intérieur du même segment, même s'il change de régulation du point de vue administratif ? Certaines mobilités, qui paraissent très difficiles en théorie, s'avèrent finalement beaucoup plus faciles que d'autres qui seraient en principe plus envisageables.

Changer de position hiérarchique à l'intérieur d'une même régulation

Le deuxième type de mobilité concerne le passage du rang de subordonné à celui de représentant de l'employeur au sein d'une même régulation, ou encore le passage du rang de simple employé à celui de délégué syndical. Dans les deux cas, ce changement de statut permet de participer à l'énonciation et à la négociation des règles, ce qui suppose un changement de stratégie qui ne va pas toujours de soi : il arrive souvent qu'un représentant de l'employeur continue à se conduire comme un simple employé, ou qu'un négociateur garde la même attitude que lorsqu'il était leader syndical, haranguait les foules et les poussait à manifester dans les rues - ce qui pose quelques problèmes.

Changer de régulation

Dans le troisième type de mobilité, on passe d'une régulation à l'autre, ce qui suppose l'acculturation dont j'ai déjà parlé. Une bonne part du travail des organismes de reconversion de la Marine nationale consiste par exemple à expliquer aux officiers-mariniers que le problème ne réside pas uniquement dans le fait de savoir quelles sont les équivalences entre les diplômes qu'ils ont obtenus au sein de la Marine nationale et les diplômes civils, et qu'il ne leur suffira pas, pour trouver un emploi dans le privé, d'envoyer un CV avec leur liste de diplômes.

Qu'est-ce qu'un corps ?

La notion de corps a été très peu analysée du point de vue de la sociologie des relations professionnelles ; ce sont donc mes propres réflexions sur ce thème que je vais vous présenter.

Il faut avant tout rappeler que les corps sont des institutions très anciennes, antérieures au développement du capitalisme et à la révolution industrielle ; rien d'étonnant à ce que la règle du traitement des fonctionnaires semble plutôt s'enraciner dans un système d'ancien régime que correspondre à la conception du poste qui s'est développée dans le capitalisme postindustriel.

La deuxième remarque est que le corps ne constitue pas seulement une catégorie de gestion, mais aussi une identité collective. Un officier de marine garde ce titre même après la rupture de son contrat de travail ; il en est de même d'un préfet, même s'il exerce par la suite des fonctions différentes.

Par ailleurs, les corps interviennent dans la gestion des régulations, sur le modèle des "professions" dans le monde anglo-saxon : le corps contrôle sa propre production, c'est-à-dire l'accès au marché du travail interne à la "profession". Les médecins contrôlent l'accès à leur marché du travail interne ; les membres du corps des Mines jouent un rôle déterminant dans les jurys du concours d'entrée à l'École des mines, et seront sollicités si les règles de fonctionnement de celui-ci doivent être modifiées. Ceci n'est cependant vrai que pour les grands corps : les officiers de marine contrôlent l'entrée dans leur propre corps mais aussi dans celui des officiers mariniers ; on pourrait parler, de ce point de vue, de corps qui sont dans une position de dominance, et de corps qui ont un statut de dominés.

Il faut aussi faire la différence entre les corps "polyvalents" et les corps "monovalents" ; les premiers ont des relations avec plusieurs administrations qui sont des employeurs potentiels, les seconds dépendent par exemple à 95 % du même employeur. Il est clair qu'un corps dominant et polyvalent, comme celui des administrateurs de l'INSEE, pourra proposer à ses membres des

opportunités de mobilité bien supérieures à celles qu'offrirait un corps monovalent et en position de dominé, par exemple un corps de type C spécifique d'un seul ministère.

Un type particulier de syndicat

Un corps, en tant qu'acteur collectif, représente des salariés et joue donc le rôle d'un syndicat ; lorsqu'il participe à la définition des règles, c'est encore en tant que syndicat, et l'on peut d'ailleurs considérer que la définition administrative de la segmentation des marchés du travail au sein de la fonction publique correspond précisément à la notion de corps.

En revanche, la forme de syndicat à laquelle s'apparente le corps me semble être le "craft union" anglo-saxon, bien plus que l'organisation syndicale à la française : il s'agit d'un syndicat qui défend les salariés sur la base de leur appartenance à un corps, dont il contrôle l'accès, et dans lequel il gère l'attribution des emplois. De même qu'en Angleterre, un employeur qui cherche des chaudronniers s'adresse au "craft union" correspondant, qui va choisir lui-même les chaudronniers qui lui seront envoyés, de même en France les corps gèrent la mobilité "horizontale" de leurs membres, qui sont envoyés indifféremment dans le public ou dans le privé, mais sous son contrôle. Ce qui compte, pour un "craftsman", c'est son ancienneté dans le "craft union", qui va être déterminante pour les postes qu'on lui propose.

Dans un syndicat à la française, à l'inverse, c'est la mobilité verticale et la promotion à l'intérieur de l'organisation de travail qui sera mise en avant. À cet égard les grands corps de la fonction publique ont un statut hybride, puisque non seulement ils contrôlent un segment du marché du travail, mais ils ont réussi à faire en sorte que ce segment soit hiérarchisé et offre donc des possibilités de promotion.

La faiblesse de l'employeur État

Dans l'entreprise privée classique, l'employeur traditionnel a deux fonctions : d'une part, il organise le travail et prend les décisions de production ; d'autre part, il définit les emplois et passe des contrats avec des individus qu'il a sélectionnés, ou à la sélection desquels il a participé.

Dans la fonction publique, le corps assure la sélection, la formation, voire l'affectation d'une partie des employés ; on peut donc dire qu'il devient employeur, ou du moins exerce une part non négligeable de la deuxième fonction de l'employeur. Pour ce qui est de la première fonction, on constate que les responsables hiérarchiques, lorsqu'ils ne sont pas du plus haut niveau, ont fort peu de pouvoir pour modifier l'organisation du travail : c'est pour eux une très grande victoire lorsqu'ils peuvent la modifier à la marge, et cela leur coûte de longs et patients efforts ; ils n'ont pratiquement aucun espoir de faire changer les objectifs ou la stratégie de l'entreprise.

En réalité on s'aperçoit que les responsables hiérarchiques sont en permanence contraints d'aller défendre leurs salariés devant leurs supérieurs : chaque année, le responsable d'un service doit plaider pour le maintien de ses effectifs et de ses moyens dans le budget de l'année suivante ; on retrouve une certaine confusion entre le rôle de l'employeur et celui du délégué syndical. On se demande même si, au plus haut niveau, les ministres ne sont pas les délégués syndicaux de leur ministère vis-à-vis de "Bercy" et si ce n'est pas "Bercy", finalement, le seul véritable employeur.

Alors quand on dit qu'en France tous les problèmes viennent du fait que les syndicats sont trop puissants, je crois qu'on se trompe : lorsqu'on les compare à certains syndicats étrangers, les nôtres sont ridiculement mal organisés ; mais leur force vient de ce que l'employeur État est encore plus faible qu'eux ! D'où une tendance constante à la dégradation des règles énoncées par l'État, qui font continuellement l'objet de renégociations de la part des syndicats. On aboutit ainsi à des situations invraisemblables : la surqualification des agents de certaines préfectures, qu'il est

impossible d'envoyer dans des départements déficitaires en agents ; l'impossibilité d'affecter les enseignants les plus compétents aux postes les plus difficiles ; le fait que ce sont toujours les magistrats débutants qui sont affectés aux tribunaux des petites villes, où ils doivent assumer l'ensemble des tâches, alors que dans les grands tribunaux les rôles sont mieux séparés et répartis, etc.

La “super-règle”

Dans tout système de relations professionnelles, c'est-à-dire dans tout marché du travail, il existe des règles de différents niveaux. Les unes sont des règles qu'on peut changer sans grande répercussion : si vous modifiez la règle qui définit la valeur du salaire, vous provoquerez peut-être des grèves, mais celles-ci sont normales, elles font partie de la régulation. En revanche, il existe des “super-règles”, que vous ne pouvez pas changer sans remettre en cause la régulation tout entière. Si par exemple vous voulez imposer que, comme dans un “collective agreement” américain, les salaires indiqués par les conventions collectives deviennent les salaires effectifs, alors qu'il s'agit en réalité de salaires minima, vous provoquez une révolution. L'idée que la hiérarchie des salaires doit être fondée sur celle des diplômes est l'une des “super-règles” de la fonction publique ; si vous voulez l'appliquer dans les métiers traditionnels, où les savoir-faire sont bien davantage pris en compte que les diplômes, vous allez à la catastrophe.

Pour déterminer ce qui constitue la “super-règle” dans la fonction publique, on peut se référer à Gérard Lyon-Caen : *“Ce qui rend le travail dans le secteur public très particulier, du moins en France, c'est qu'il est fourni dans le cadre d'un statut non contractuel mais réglementaire”*, ou à Nicole Maggi-Germain : *“Dans l'ordre administratif, le consentement n'existe pas, il s'agit plutôt d'une adhésion, une souscription à des règles préétablies et susceptibles d'être modifiées unilatéralement dans l'intérêt de l'institution ; l'engagement institutionnel ne tire pas sa légitimité du consentement, mais d'une construction pyramidale du droit”*. En d'autres termes, il n'y a pas de place pour la négociation : toute action se définit par rapport à la règle.

Dans le privé, ce n'est pas la règle de droit qui contraint l'action ou les stratégies ; celle-ci n'intervient que lorsqu'un différend n'a pu être résolu entre les partenaires. Dans le secteur public, au contraire, peut-être à cause de l'inexistence ou de la faiblesse des employeurs, la règle de droit est constamment “self-starting” : quoi que vous demandiez à votre supérieur hiérarchique, il commencera par consulter les règles pour savoir s'il est possible de faire ce que vous lui demandez.

Changer les règles ?

Lorsque, à propos de la mobilité des fonctionnaires, on veut s'inspirer des pratiques du privé, faire du management, développer la gestion des ressources humaines, “donner de la souplesse au mammoth”, selon l'expression de Frédérique Pallez, il faut donc prendre garde aux modifications ou aux transformations de la régulation que cela suppose, et réfléchir à l'orientation que nous souhaitons donner à ces transformations.

Trois modèles s'offrent à nous. Le premier est le contrat de droit privé à l'anglo-saxonne (“collective agreement” américain ou convention collective des Québécois), qui définissent très précisément ce que doivent faire le patron et le salarié : le salaire est fixé au cent près, et le patron ne peut verser quoi que ce soit de plus que ce qui est prévu ; s'il est contraint de supprimer des emplois, il peut le faire immédiatement mais ne peut choisir les personnes qu'il licenciera, car ceci est défini dans le contrat, avec des règles à l'ancienneté.

Le deuxième modèle est celui des conventions collectives à la française, qui font également l'objet de négociations, et définissent des règles dont on ne sait pas si elles s'appliquent vraiment ou si elles ne constituent qu'une référence ; en revanche, elles portent sur des aspects bien plus larges que

la question du salaire, qui est la seule prise en compte par les contrats anglo-saxons, et peuvent par exemple avoir des impacts sur la politique industrielle.

Le troisième type de régulation consisterait à poursuivre dans le sens de l'inflation de la réglementation administrative classique ; on aboutit ainsi nécessairement, d'après Grémion, à des incohérences qui créent de la marge de jeu, ou encore, ce qu'il appelle du "pouvoir périphérique" : plus le système de règles introduit de rigidités et d'incohérences, plus c'est au préfet qu'il revient, avec les notables locaux, de décider quelle partie de la réglementation va s'appliquer et de quelle façon - ce qui fait réapparaître une possibilité de négociation.

DÉBAT

Un formidable système de corporations

Un intervenant : *L'histoire de notre pays offre un paradoxe étonnant : la Révolution française, qui a supprimé les hiérarchies aristocratiques, les anciens privilèges et les corporations, pour fabriquer des individus libres et égaux en droit, a finalement enfanté les corps, c'est-à-dire, comme vous l'avez montré, un formidable système de corporation, et une nouvelle noblesse encore plus solidement établie que l'ancienne : comme elle se fonde non plus sur le sang, mais sur le mérite, qui est mesuré grâce aux concours, il est impossible de la remettre en cause, alors même que le rapport Attali aboutit à des conclusions qui sont assez proches du cri de colère infatigable de Bourdieu sur les "héritiers".*

Jean Saglio : Vous avez raison ; cela dit, Bourdieu n'est pas un spécialiste des relations professionnelles : il décrit la société à partir de la notion de hiérarchie, et non à partir des modes de coopération, et ignore la notion de négociation. Je ne conteste pas sa représentation, qui en effet existe et circule largement dans les esprits, mais elle me paraît insuffisante pour décrire la façon dont le système fonctionne.

L'employeur État déclare forfait

Int. : *Est-ce que le modèle que vous avez décrit, dans lequel les rôles sont brouillés (les corps sont à la fois délégués syndicaux et employeurs, les employeurs se comportent comme des délégués syndicaux, etc.), continue de s'appliquer dans les entreprises publiques, où l'État n'est plus, en principe, l'employeur, mais où les salariés conservent leur statut de fonctionnaires ?*

J. S. : Je pense qu'on assiste en effet à un changement dans la structure interne des pouvoirs, et je ferai à ce sujet l'hypothèse suivante, qui reste à vérifier : peut-être que l'État français s'est enfin rendu compte qu'il était incapable, de par sa faiblesse, de remplir son rôle d'employeur lorsqu'il s'agissait de systèmes classiques de production, comme dans le cas de La Poste et des télécommunications ; il a préféré devenir actionnaire et renvoyer l'entreprise à d'autres types de jeux internes, tout en lui fixant un certain nombre de contraintes de service public.

Nous sommes tous des fonctionnaires

Inversement, il existe de nombreux secteurs d'activité dans lesquels c'est un type de régulation proche de celle qui existe chez les fonctionnaires qui s'est appliqué. Selon François Gaudu il existait une distinction traditionnelle entre le travail - celui de l'ouvrier -, et l'emploi, notion beaucoup plus noble, qui ne désigne pas du travail à proprement parler - on peut d'ailleurs être noble et avoir un "emploi".

Au fur et à mesure que des professions nouvelles apparaissaient, celles des cadres dans les années 1930, celles des services de santé et du travail social dans les années 1950 et 1960, elles ont

eu tendance à se donner des réglementations inspirées non des conventions collectives du travail, mais des statuts de la fonction publique. Il y a même une thèse qui consiste à dire qu'avec la mensualisation et la titularisation des ouvriers instaurées en 1973, on a rapproché leur statut de celui de la fonction publique, et que du fait de l'inflation du droit du travail, tout le monde - sauf les exclus - finit par se trouver dans un système de fonction publique généralisée.

Int. : *Je crois également qu'il y a bien des secteurs, comme celui de la banque, qui fonctionnent selon un mode de régulation extrêmement proche de celui du secteur public ; est-ce que le contraste très fort que vous avez indiqué entre ces deux mondes ne devrait pas être nuancé, notamment selon le positionnement hiérarchique ? Il n'est pas fondamentalement différent de passer de la direction du ministère des Finances à celle d'une grande banque.*

J. S. : C'est vrai, et j'en ai d'ailleurs parlé : le problème n'est pas exactement celui de la barrière entre le public et le privé, qui à certains niveaux s'efface ; c'est plutôt le fait de changer de type de régulation, mais cela ne coïncide pas toujours exactement avec les frontières du public et du privé.

Relations entre corps et syndicats

Int. : *Il me semble que ce que vous dites du rôle des corps ne s'applique que pour les corps les plus élevés ; c'est déjà moins vrai pour les corps de type A classique, comme les attachés d'administration centrale, où ce sont des organisations syndicales issues du corps qui participent à la gestion, et ce n'est plus vrai du tout pour les catégories B et C, où ce sont des organisations syndicales tout à fait classiques qui prennent la défense du corps : il n'existe à ma connaissance aucun syndicat des secrétaires administratifs du ministère de l'Équipement.*

J. S. : C'est un peu ce que je disais en parlant de corps polyvalents ou monovalents, et dominants ou dominés. Cela dit, dans la fonction publique, vous avez au moins une représentation ou une section syndicale par corps, et c'est dans les journaux internes des syndicats de la fonction publique que les fonctionnaires trouvent des informations sur le fonctionnement des corps. Lorsque le corps n'intervient pas en tant que tel, les organisations syndicales servent de relais pour son fonctionnement.

Je ne crois pas, en revanche, que cette prise en charge par le syndicat diminue l'hétérogénéité des corps entre eux : pendant longtemps, la CGT a prétendu être une organisation de masse et de classe, et avoir par conséquent une attitude homogène quels que soient les corps. En réalité, la thèse de Denis Ségrestin a révélé en 1974 que la CGT n'était puissante que lorsqu'elle respectait les identités de métiers et de corps. Les syndicats qui s'appuient sur un corps sont autonomes, et en contrepartie renforcent l'autonomie du corps ; les syndicats faibles sont hétérogènes, et du coup renforcent la domination d'un corps par les autres.

Int. : *La description que vous venez de faire a sans doute correspondu à une réalité historique : le syndicalisme des fonctionnaires était en effet, au départ, un syndicalisme de corps. Mais la situation a beaucoup évolué, et en dehors de secteurs tels que l'Éducation nationale, qui reste très marquée par cette tradition, ce fonctionnement a largement disparu ; il n'existe absolument plus dans les entreprises publiques comme La Poste et France Télécom. Ce n'est qu'au niveau supérieur de la fonction publique qu'il continue à prévaloir, créant un mode de régulation très différent entre les "grands corps" et la "piétaille" des corps.*

La prise en compte des phénomènes identitaires liés aux corps

Int. : *Si véritablement, dans la fonction publique, l'appartenance à un corps compte plus que la fonction proprement dite, cela remet en cause la création et l'utilisation de répertoires de métiers ; ces derniers ne constitueraient-ils pas un exemple de ces transpositions de modes de gestion du secteur privé vers le secteur public, qui en réalité sont vouées à l'échec ?*

J. S. : En tant que sociologue des relations professionnelles, c'est vrai que je suis particulièrement sensible au poids de l'histoire, du coutumier ou du symbolique dans la définition des métiers. Il est fréquent qu'au nom de l'objectivation on veuille lutter contre une certaine forme de symbolisme, en imposant par exemple une forme de modernisme qui a une valeur tout aussi fortement symbolique. Les professeurs d'université ne sont plus obligés d'enseigner en toge, les militaires ne portent plus forcément l'uniforme lorsqu'ils sortent de la caserne, mais du symbolique se recrée par ailleurs.

Ce n'est du reste pas l'apanage de la fonction publique : dans le secteur privé, la vogue de la culture d'entreprise peut s'analyser comme une forme de manipulation des valeurs identitaires qui se créent dans toute entreprise. Il semble que cette fonction de gestion symbolique de l'identité ne puisse disparaître, même si elle prend des formes très variées. Il faudrait effectivement en tenir compte dans l'établissement des répertoires de métiers : lorsque le CEREQ prétend faire une cartographie des emplois à partir de celle des métiers, c'est une tentative de normalisation qui, en ignorant certains aspects identitaires, risque d'aboutir à un échec.

Int. : *On rencontre les mêmes problèmes symboliques avec les fusions de corps, qui en principe faciliteraient la mobilité. Le directeur des Affaires Maritimes et des Gens de Mer explique que lorsqu'il a procédé à certaines fusions de corps, il a pris soin de choisir, pour les nouveaux corps ainsi constitués des noms qui remontent à l'époque de Colbert : ceci permet de prêter à ces corps un ancrage historique, et donc un certain "poids", même si le contenu des fonctions a considérablement évolué.*

Des corps polyvalents, donc expansionnistes ?

Int. : *D'où vient le caractère "polyvalent" du corps des administrateurs de l'INSEE ?*

J. S. : D'après Desrosières, cela vient de ce qu'au cours des années 1970, leur corps a décidé de "produire" davantage de fonctionnaires qu'il n'était nécessaire pour répondre aux seuls besoins du ministère des Finances, dans une sorte de stratégie expansionniste.

Int. : *Mais on ne "décrète" pas qu'un corps va soudain devenir polyvalent !*

J. S. : Cela confirme à mon avis l'existence de corps "dominants" qui sont capables d'imposer leurs décisions aux autres.

Int. : *En ce qui concerne le Corps des Mines, sa polyvalence tient essentiellement au fait qu'il n'existe pratiquement plus de mines : l'identité du corps est tellement forte qu'il continue à exister en se créant de nouveaux objets ! La grande supériorité stratégique du Corps des Mines sur le Corps des Ponts, c'est à mon avis simplement qu'il reste des ponts...*

Int. : *Pour ce qui est de la polyvalence des attachés INSEE, il me semble qu'il y a une raison beaucoup plus terre à terre : à partir de 1975, ils ont tous été payés par le ministère des Finances, et non plus par leur ministère d'origine ; sans doute que s'ils avaient continué d'être payés par leur ministère d'origine, ils auraient été beaucoup moins mobiles.*

J. S. : C'est quand même un indice du pouvoir de ce corps : tous les ministères n'acceptent pas aussi facilement de continuer à payer leurs fonctionnaires quand ils les prêtent à d'autres ! Quand le CNRS obtient le détachement de professeurs d'université, il rémunère le remplacement de ces professeurs au tarif de cent quatre-vingt douze heures de vacances, c'est-à-dire moins de soixante-dix mille francs par an ; il est clair que le CNRS n'est pas un corps dominant, puisqu'il n'a pas de moyens financiers. En revanche, comment voulez-vous que le corps des attachés INSEE ne soit pas dominant : ils sont respectés parce que compétents (d'autant plus compétents que ce sont eux qui évaluent les compétences en matière d'information), et en plus gratuits...

Présentation de l'orateur :

Jean Saglio est ingénieur civil des Mines. Il est chercheur en sociologie du travail et des relations professionnelles depuis 1969. Il a dirigé un temps le Groupe de recherches "Relations Professionnelles" du CNRS. Il a animé la mise en place de la Mission Animation de la Recherche du ministère du Travail et est maintenant professeur à l'université Grenoble 2.

Diffusion février 1999