

# **Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises Eléments d'analyse**

*Jean SAGLIO \**

---

*L*e champ d'analyse des relations professionnelles, tel qu'on l'entend habituellement dans cette discipline de tradition institutionnaliste, ne se limite pas aux seuls résultats des négociations collectives formalisées. Il s'agit, plus largement, de rendre compte de l'énonciation des règles formelles et informelles qui régissent l'ensemble des conditions d'emploi et de travail <sup>1</sup> en expliquant ce processus d'énonciation par les jeux d'acteurs et les institutions que ces jeux contribuent à créer. Ainsi par exemple, si l'on s'intéresse aux processus d'embauche, on va chercher à expliquer tout à la fois la production de règles formelles – comme celle de non discrimination sexuelle à l'embauche – et l'existence de règles informelles ou pratiques – comme la discrimination sexuelle dans les choix effectifs d'embauche. Les espaces d'analyse auxquels cette méthode peut être appliquée sont variés et peuvent aller de groupes de travail au sein d'un atelier à des espaces nationaux, voire internationaux : tout niveau d'action est envisageable dès lors qu'il y existe effectivement une régulation, même partielle. Selon le niveau d'analyse retenu, les contextes dans lesquels se situent ces jeux d'acteurs vont voir leurs définitions évoluer : une loi sera un produit du jeu d'acteurs dans une analyse de niveau national et sera plutôt un élément du contexte juridique dans une analyse centrée sur une entreprise.

---

\* CNRS – CRISTO, université Pierre Mendès-France, Grenoble, (Jean.Saglio@upmf-grenoble.fr)  
1. Dunlop J.T. (1958). Pour une discussion de cette approche classique : Reynaud J.D., Eyraud F., Paradeise C., Saglio J. (1991).

Ce mode d'analyse ne se limite pas, du moins en principe, aux seules relations d'emploi salarié dans les entreprises privées classiques. Il peut être appliqué et l'est parfois, aux situations des professions libérales<sup>1</sup>. Il peut également être appliqué dans des situations d'emploi régies par des règles statutaires des fonctions publiques. Pourtant, les analyses classiques des relations professionnelles françaises au niveau national se fondent habituellement sur les évolutions et les problèmes constatés dans le secteur privé<sup>2</sup>. C'est l'évolution des entreprises, de leurs stratégies en matière d'emploi qui seraient les déterminants explicatifs des évolutions à terme du système et le poids du secteur public ne serait ainsi que résiduel. Une variante de cette hypothèse habituelle consiste à considérer qu'il y aurait un grand degré d'indépendance entre les deux secteurs des relations professionnelles en France : l'un serait effectivement régi par la négociation collective et les systèmes de contrats, alors que l'autre serait le domaine du statut et de la réglementation. La dynamique des évolutions du premier relèverait donc de la sphère économique alors que la dynamique du second serait plus politique.

## I. Deux secteurs différents mais liés

De tels schémas d'analyse s'avèrent insatisfaisants pour comprendre un certain nombre d'évolutions récentes de l'emploi, de ses dynamismes et des formes de régulation dans le système français. Si certaines évolutions semblent conformes à l'hypothèse d'indépendance des deux secteurs, les interdépendances et les connexions existent bel et bien.

En premier lieu, on peut constater, d'un point de vue global, que la dynamique de développement de l'emploi n'est pas identique dans les deux secteurs. Un bon quart de l'emploi salarié total relève aujourd'hui des trois fonctions publiques et des établissements publics nationaux, et le secteur public au sens large, c'est-à-dire celui où l'employeur est assimilable à une collectivité ou en dépend plus ou moins directement est encore plus étendu. C'est le secteur public, entendu au sens large ou au sens étroit qui a été le plus fortement créateur d'emplois sur les dernières décennies (Encadré 1).

En second lieu, on constate encore que c'est aujourd'hui dans ce secteur public que les conflits du travail conduisant à des arrêts de travail et à des

---

1. Il est notable qu'il existe un champ de références communes entre la sociologie des professions et celle des relations professionnelles.

2. Ce constat est particulièrement vérifié dans le secteur des études juridiques où la distinction entre droit public et droit privé reste très prégnante. On peut également l'observer dans les travaux de sociologie ou d'économie. Il existe bien sûr de nombreuses exceptions et la thèse que nous présenterons ici n'a pas la prétention d'être totalement originale.

## Encadré 1

**Croissance des emplois : comparaison public/privé**

Que l'on se réfère à la longue période (depuis un siècle) ou qu'on concentre l'examen sur une période plus courte, le constat est récurrent : la proportion de salariés des fonctions publiques dans l'emploi total en France augmente. Le travail publié dans le dernier rapport de l'observatoire de l'emploi public<sup>1</sup> donne pour la période 1980 – 2001 des rythmes de croissance de l'emploi de 23 % pour l'ensemble des fonctions publiques (soit 15 % pour la fonction publique d'Etat, 38 % pour la territoriale et 28 % pour l'hospitalière) contre 13 % pour l'emploi total et 14 % pour la population active en France.

Les examens plus détaillés sont souvent délicats. A commencer par le fait que les sources statistiques diffèrent et que les données sur l'emploi public sont, le plus souvent connues avec plus de délais que celles concernant les emplois, notamment salariés, privés. On peut cependant retenir les grandes lignes de l'analyse de Jean Gadrey<sup>2</sup> : secteur par secteur, la croissance de l'emploi public est comparable à celle du privé et c'est donc le positionnement économique des secteurs publics qui explique la croissance de la part du public dans l'emploi total. L'analyse plus ancienne de Claude Thélot et François de Singly<sup>3</sup> conduisait à une conclusion proche : de 1947 à 1985, le poids de la fonction publique *stricto sensu* parmi les salariés du tertiaire manifestait une bonne stabilité.

Compte tenu notamment des problèmes d'harmonisation des définitions de secteur, les comparaisons internationales sont particulièrement délicates. Les données publiées par l'OCDE, dont la comparabilité reste largement discutable, conduisent à penser que la France fait partie du faible groupe de pays où la dynamique de croissance de l'emploi public ne se serait pas inversée ces dernières années<sup>4</sup>.

1. Raynaud P. (2003).

2. Gadrey J. (1992)..

3. de Singly F., Thélot C. (1988)

4. On trouvera un bon exposé de la position la plus récente de l'OCDE sur cette question de la gestion l'emploi public dans OCDE (2004).

grèves recensées sont les plus fréquents. Entre 1998 et 2001, le nombre de journées individuelles perdues pour fait de grève a été de l'ordre d'un jour tous les deux ans et demi par salarié dans la fonction publique d'Etat (y compris La Poste) ; dans le même temps, il était dans les entreprises privées et publiques nationalisées de l'ordre de un tous les vingt cinq ans<sup>1</sup>. L'indicateur

1. Cf. « Les conflits en 2001 : Une légère baisse », *Premières Informations et Premières Synthèses*, Août 2003, n° 34.1. Le calcul est effectué en totalisant les JINT des quatre dernières années publiées (tableau 3) et en rapportant ce chiffre à des effectifs de 2,7 millions pour la fonction publique d'état (et La Poste) et de 15,2 millions pour les entreprises privées et publiques nationalisées.

est certainement fort rustique, mais il signale bien le fait que la propension à la grève des salariés du secteur public est incontestablement nettement plus élevée que celle des salariés du privé. Il serait très probablement absurde d'en conclure que les conditions de travail sont, dans des proportions comparables, plus dégradées dans le public que dans le privé (Guignon N., Vinck L., 2003). C'est bien plutôt l'usage du conflit ouvert qui est radicalement différent dans les deux secteurs et ce constat manifeste donc une différence notable des modes de régulation des relations professionnelles dans les deux secteurs.

C'est encore dans ce secteur public au sens large que le syndicalisme traditionnel aujourd'hui est le plus répandu. Selon Dominique Andolfatto et Dominique Labbé (2000), les proportions d'adhérents issus du secteur privé seraient, en 1999, de 35 % à la CGT et de près de 50 % à la CFDT. Pour FO les mêmes auteurs avancent le chiffre de 26 % en 1993. Ce pourcentage est bien évidemment encore bien plus faible à la FSU. On peut estimer que les nouveaux syndicats ne dérogent guère à cette règle de sur-représentation des salariés du public dans les adhérents.

Au delà de ces constats de faits, on peut penser que c'est de ce secteur que proviennent les modèles de relations d'emploi qui vont structurer les réformes et les évolutions des relations professionnelles en général. Les relations d'emploi dans le public sont le plus souvent considérées comme le modèle par rapport auquel il convient d'évaluer et d'estimer ce qui se passe dans le secteur privé (Supiot A., 1995). Le modèle de statut professionnel des personnes tel que proposé dans le rapport Supiot (Supiot A., 1999) est également une illustration de cette attraction certaine des statuts d'emploi du public sur les évolutions souhaitables de la régulation des relations d'emploi dans le privé. Plus radicalement encore, Bernard Friot (1998) fait de la relation d'emploi dans le secteur public et notamment de la forme spécifique de relation salariale qui s'y établit le modèle de relation salariale qui devrait être généralisée.

Dans les grands problèmes globaux futurs qui se posent aujourd'hui au système de relations professionnelles dans son ensemble comme celui des retraites ou des financements des transferts sociaux, le poids de ce secteur est loin d'être résiduel.

Comment donc analyser les relations professionnelles spécifiques des secteurs publics et prendre en compte leur poids dans le système français de relations professionnelles ?

## II. Le paradoxe des relations professionnelles dans les fonctions publiques

Il y a incontestablement un paradoxe des relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises : elles sont tout à la fois développées, spécifiques et limitées.

Elles sont développées au sens où personne ne nie la présence – voire la relativement forte implantation – syndicale. À l'exception notable il est vrai, du monde militaire. Les syndicats, au sens habituel de ce terme <sup>1</sup>, sont souvent rattachés à des organisations syndicales de compétences plus étendues ; mais ils ne sont d'ailleurs pas les seules institutions de représentation du personnel. Ainsi, dans le monde militaire où les syndicats sont officiellement interdits, les associations de retraités sont représentées au sein des conseils supérieurs et jouent un rôle effectif d'information, voire de représentation des personnels. Hors des mondes militaires, et dans les pratiques, les institutions de représentation des personnels, incluant les instances où siègent les organisations syndicales et les instances de gestion des différents corps, participent effectivement au processus d'élaboration des décisions concernant les personnels et leur gestion aussi bien qu'aux débats généraux concernant les fonctions publiques.

Elles sont spécifiques au sens où elles reposent sur des formes institutionnelles, tant en matière d'institutions représentatives du personnel que de formes de la négociation, particulières. Les conseils supérieurs n'ont pas d'équivalents dans le privé, pas plus que les commissions administratives paritaires (CAP) contrôlant les embauches et les carrières ; les commissions techniques paritaires (CTP), bien que remplissant des fonctions de négociation et de contrôle des conditions de travail également exercées dans le privé, ont ici des modes de désignation, des compétences et des modes de fonctionnement particuliers.

Elles sont simultanément limitées au sens où la négociation n'y est pas totalement reconnue comme le lieu de la formulation collective des règles : le plus souvent elle n'est, formellement, qu'un préalable d'une décision réglementaire ou législative laquelle relève de la seule autorité de la puissance publique. Cette ambiguïté se retrouve dans la formulation de l'article 8 de la

---

1. Pour les comparaisons internationales notamment, il est commode de distinguer ce que nous dénommons ici « les syndicats au sens habituel » du concept de syndicat en relations professionnelles. Le concept recouvre en effet les instances de représentation collective des salariés opposées aux employeurs dans les conflits et négociations collectifs. En ce sens, on peut considérer que certains corps, voire parfois des amicales d'anciens élèves de certaines écoles jouent, dans les fonctions publiques françaises, des rôles de syndicats au sens du concept de relations professionnelles.

loi du 13 juillet 1983 valable pour l'ensemble des fonctions publiques dans lequel il est fait mention de « négociation préalable à la détermination de l'évolution des rémunérations » et de « débats » en matière de conditions de travail <sup>1</sup>.

Cette ambiguïté est cependant levée par l'usage d'une définition sociologique de la négociation. La définition restrictive de la négociation collective limite l'usage de ce terme aux procédures formalisées conduisant à la production d'un accord collectif formalisé ; c'est cet accord entre les protagonistes – attesté par leurs signatures simultanées au bas d'un document écrit – qui légitime l'énonciation formelle des règles communément admises. Dans cette première acception, l'Etat français se refuse couramment à la négociation sous prétexte que ce serait alors, pour le garant de l'intérêt général, donner un rôle indu à l'expression des intérêts particuliers représentés par les syndicats. L'acception souvent utilisée dans les analyses de relations professionnelles est plus large : on y définit la négociation comme l'ensemble du processus social d'énonciation légitime des règles collectives <sup>2</sup>. La négociation n'est donc pas seulement l'activité collective conduisant à une signature collective d'un document d'accord, mais l'ensemble du processus de confrontations et de débats entre acteurs produisant un changement dans les règles collectivement admises. Les relevés de conclusion et autres résultats des processus de concertation sont bien des éléments d'un processus de négociation entendue au sens large comme processus collectif d'énonciation des règles reconnues comme légitimes. Dans ce sens large, il y a bien négociation dans les fonctions publiques françaises, indépendamment de la qualification juridique donnée aux énoncés produits au cours de ce processus.

La forme de cette négociation particulière diffère cependant nettement des conceptions de la négociation qui sous-tendent habituellement les analyses notamment anglo-saxonnes, de relations professionnelles. Dans ces dernières, la légitimité de la règle est attestée par l'engagement des parties en présence, engagement manifesté par leurs signatures communes des actes juridiques. C'est l'accord des parties qui fonde la légitimité de la règle. Dans la pratique des négociations du secteur public, la négociation n'est en droit qu'une consultation préalable à la décision. Celle-ci est alors une « décision éclairée » plutôt qu'un « accord négocié » (Saglio J., 2003). L'accord n'est pas nécessaire et c'est la seule légitimité de l'autorité – l'Etat ou ses représentants

---

1. Art. 8 de la loi du 13/7/1986 : « Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ».

2. Pour une discussion sur le concept de négociation Bourque R., Thuderoz C. (2002).

– qui fonde la validité de la règle énoncée. Et cette conception se retrouve à tous les niveaux des relations professionnelles. Au niveau individuel, ce qui lie le fonctionnaire à son employeur n'est pas, en droit, un contrat, mais un statut octroyé : le fonctionnaire est nommé par un acte d'autorité de la puissance publique ; dans cette ligne d'analyse, on a même pu avancer que le fonctionnaire est « rattaché à l'administration par une réquisition consentie lui conférant un statut légal, réglementaire et moral » (Hauriou M., 1933 :743). Dans la même ligne, le fonctionnaire ne rompt pas son contrat par une démission : il présente sa démission qui est acceptée – et pourrait donc, en droit, être refusée.

### **III. Des institutions de relations professionnelles différentes**

La spécificité des relations professionnelles dans les secteurs publics se traduit encore par le fait que les institutions existantes ne sont pas les mêmes que dans le secteur privé. Pour rendre compte de ces différences et des logiques qu'elles induisent, il est utile de rappeler cette comparaison des deux secteurs, en l'ordonnant en fonction des domaines particuliers des relations de travail dont il s'agit d'assurer la régulation et en se limitant à de considérations générales qui ne prendront pas en compte des diversités pourtant manifestes.

Les analyses usuelles en matière de relations professionnelles définissent le champ de la régulation opérée de manière pragmatique. John Dunlop, dans son texte de référence, parle des conditions d'emploi et de travail. Les analyses françaises considèrent habituellement que le champ correspond à l'ensemble de ce qui est régulé par les accords collectifs. Il est cependant commode, pour mieux porter l'attention sur ce qui distingue les modes de régulation dans le secteur public et dans les entreprises privées, d'opérer quelques distinctions entre ces différents domaines de régulation. On peut en effet remarquer que les définitions des institutions de gestion collective et d'énonciation des règles permettent de distinguer quatre domaines particuliers dans lesquels les institutions et les modes de régulation diffèrent :

#### **III.1. L'embauche et la gestion des carrières**

Nous entendons par là ce qui relève aussi bien de la sélection à l'entrée dans les marchés internes que de la sélection interne entre les candidats aux différents postes occupés par voie de promotion. Dans ce domaine, les limitations contractuelles ou réglementaires au pouvoir des employeurs privés sont particulièrement rares en France, à l'exception, il est vrai, de l'obligation de présentation et de discussion des plans sociaux devant les comités d'en-

treprise en cas de licenciements économiques. On rencontre parfois des limitations en matière d'embauche dans des activités assimilés à des activités de service public comme dans l'hospitalisation privée ou les activités de travail social. Bien évidemment, pour ce qui concerne la gestion interne des marchés du travail et les promotions, on peut considérer qu'il existe bien des règles, mais elles sont plutôt de nature coutumière que conventionnelle : elles donnent très rarement lieu à négociation collective formelle.

La situation est totalement différente dans les secteurs publics. Ici, au contraire, on peut penser que la gestion des carrières est vraiment au centre des enjeux collectifs et des relations professionnelles. Les règles d'embauche et de promotion sont soigneusement codifiées par les mécanismes de concours. Les diplômes d'une part et l'ancienneté de l'autre y jouent des rôles déterminants. Les organisations syndicales et les instances de gestion des corps participent directement aux instances de contrôle de ces procédures que sont les commissions administratives paritaires <sup>1</sup>.

### **III.2. Les rémunérations**

L'analyse du processus de détermination des rémunérations conduit à distinguer plusieurs moments et plusieurs phases dans les négociations : on en distingue souvent trois dans les pratiques françaises.

Il y a tout d'abord la fixation des échelles de revenus, tant ordinale que cardinale. Celles-ci sont, dans le privé, l'objet principal des avenants classification des conventions collectives tant au niveau des branches qu'au niveau, éventuellement, des entreprises. Les organisations syndicales participent donc à la négociation et ces grilles sont, au niveau des branches, de nature conventionnelle. Dans les secteurs publics, les échelles de rémunération font partie des statuts. Les organisations syndicales sont appelées à participer aux négociations préalables à leur détermination, mais elles sont de nature réglementaire et non conventionnelle. En principe même, elle relève d'une « grille unique » ancienne et stable.

La seconde étape porte sur la fixation de la valeur des rémunérations. C'est, dans le privé, la fixation des minima par le biais le plus souvent de la valeur du point de base des échelles de classification : elle est conventionnelle au niveau des branches professionnelles du privé, elle donne lieu à négociation annuelle, mais pas forcément à accord conventionnel au niveau

---

1. Cf. : Article 9 al. 1 de la loi du 13/7/1986 revu par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 : « Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière ».

des entreprises. La fixation de la valeur du point valable pour l'ensemble des fonctions publiques donne lieu effectivement à des discussions avec les syndicats, mais elle reste une prérogative du gouvernement. Toutefois, les rémunérations complémentaires ont depuis longtemps mis à mal le mythe fondateur de la grille unique. Celle-ci ne peut même plus être considérée effectivement comme une référence minimale. Ainsi les niveaux de diplôme exigés des infirmières devraient depuis longtemps les rattacher à une autre catégorie que celle qui leur est octroyée ; de même les mesures des politiques d'emploi et notamment le programme « nouveaux services emploi – jeune » ont autorisé des pratiques de rémunération en dérogation totale avec les principes de liens aux niveaux de diplômes requis. Le système est donc devenu particulièrement complexe ; cette complexité permet parfois des négociations, ou au moins des pressions collectives.

La troisième étape du processus, dans le privé, est la fixation des salaires effectifs ; elle reste la prérogative des seuls employeurs. Dans les fonctions publiques, la fixation des traitements effectifs est directement liée à la fixation de la valeur du point de base. Elle n'est donc pas individuellement modulable et demeure une prérogative gouvernementale ; les organisations syndicales sont seulement consultées à ce sujet <sup>1</sup>.

### **III.3. Le droit à la carrière**

Le droit à la carrière peut être considéré comme une institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public. Celle-ci est garantie soit par le seul jeu de l'ancienneté à l'intérieur d'une même catégorie professionnelle, soit par la progression entre les différents niveaux du corps d'appartenance. L'amplitude de la carrière possible est très variable selon le corps d'appartenance. Elle est généralement plus faible pour les corps des catégories basses (l'écart maximal de salaire de base est de 31 % pour les agents administratifs et agents de service technique) que pour les corps de plus haute catégorie ( le même écart est de 177 % pour les professeurs agrégés) <sup>2</sup>. Par le biais des commissions administratives paritaires et des institutions de gestion des corps, les salariés participent au contrôle du déroulement des carrières.

Une telle institution est spécifique des fonctions publiques : le contrôle des carrières est exceptionnel dans les entreprises privées même si le droit à la formation permanente et les négociations sur les procédures de validation des acquis professionnels sont des ébauches dans ce sens.

---

1. Cf. Art. 8 de la loi du 13/7/1986 précité.

2. Evaluations faites, hors primes, à partir des chiffres DGAFP au 1<sup>o</sup> décembre 1999.

### **III.4. Les conditions de travail**

Ce domaine concerne l'organisation du travail ainsi que les conditions d'hygiène et de sécurité : celles-ci sont négociées au plus près des organisations de travail dans le privé par les délégués du personnel et par les comités d'hygiène et sécurité ; pour ce qui concerne les problèmes directement liés aux choix technologiques de l'entreprise, le comité d'entreprise est informé et consulté.

La négociation et le contrôle des conditions de travail sont du ressort officiel des comités techniques paritaires dans les fonctions publiques. Il convient cependant, pour comparer les deux régimes, de rappeler également que la latitude de l'employeur direct en matière de conditions de travail est beaucoup plus limitée dans le public que dans le privé. Dans bien des situations, une bonne part des conditions de travail sont fixées de façon centrale par voie réglementaire et les syndicats peuvent participer à la « décision éclairée » en ces matières.

### **III.5. Les œuvres sociales et culturelles**

Dans le secteur privé, c'est une prérogative du comité d'entreprise qui gère directement les institutions nécessaires. Les syndicats sont associés à leur gestion quand elles existent dans les secteurs publics<sup>1</sup>.

Ce rapide et sommaire examen des institutions existantes montre bien combien les jeux et les enjeux sont différents dans les deux systèmes. Les carrières et leur gestion sont au centre des préoccupations et des institutions collectives dans les fonctions publiques, alors que c'est plutôt les salaires, l'emploi et les conditions de travail qui jouent le même rôle dans les entreprises privées. Les différences ne se limitent cependant pas à celles portant sur les objets des conflits et des négociations. À les examiner, on se convaincra aisément qu'elles renvoient également à de profondes différences dans la conception même des acteurs : la fixation du salaire individuel, le choix des promotions individuelles ou la composition des collectifs de travail quoiqu'encadrés par des règles, font depuis toujours partie des prérogatives auxquelles sont particulièrement attachés les patrons français. On pourrait par-

---

1. Cf. Art. 8 de la loi du 13/7/1986 al 2 sqs : « Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.

« Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir.

« L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

« Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes ».

ler à leur sujet de super-règles au sens où leur remise en cause serait effectivement considérée par l'ensemble des acteurs comme un changement fondamental de la définition des acteurs et donc du jeu. En ce sens, on voit bien que le système des relations professionnelles dans les fonctions publiques repose sur des bases différentes.

#### IV. Une articulation spécifique entre régulations

La spécificité du domaine des relations professionnelles dans les secteurs publics est souvent caractérisée par la confusion entre l'employeur et l'Etat. Cette confusion aurait pour effet de renforcer le poids des régulations de contrôle<sup>1</sup>. Et on énonce souvent pour argumentaire de cette thèse l'inflation des textes officiels, législatifs et réglementaires, régissant les conditions d'emploi et de travail dans les fonctions publiques. Comme dans les bureaucraties les plus classiques, les acteurs s'y réfèrent largement et déclarent s'en inspirer. Pour autant, l'opinion commune et de nombreuses études sur le corporatisme des organisations publiques admettent également, dans le même temps, que les acteurs syndicaux sont particulièrement influents dans ces secteurs. Ce qui conduit fréquemment à penser que les actions syndicales participent largement de la régulation de contrôle. Pourtant, il n'est pas niable que cette puissance syndicale, souvent répartie sur plusieurs syndicats différents, permet également de soutenir les régulations autonomes issues de la base.

Comprendre la spécificité des relations professionnelles dans les secteurs publics amène donc à se poser la question de l'analyse du fonctionnement de la régulation de contrôle. À l'évidence la loi joue un rôle important. Mais comprendre le processus de production de la loi exige, tout particulièrement dans ces domaines, de ne pas l'assimiler simplement au seul travail législatif d'un parlement qui serait totalement autonome et distant. Comme c'est le cas pour l'énonciation des règles législatives concernant le secteur privé, les instances professionnelles sont largement impliquées dans ce processus. Depuis longtemps les observateurs ont produit des définitions de ces formes hybrides de législation avalisées par le Parlement après consultation des acteurs professionnels. C'est la « réglementation du travail à base contractuelle » du Rapport Laroque de 1935<sup>2</sup>, ou la « loi négociée » de Jean-Daniel Reynaud (1978). Les élaborations conceptuelles concernant le secteur

---

1. On utilise ici la différence entre régulation de contrôle et régulation autonome telle que définie par Reynaud J.D. (1979).

2. *Journal Officiel* du 3 Janvier 1935.

public sont plus limitées. Néanmoins, de tels processus existent bien. Les syndicats ont participé, dans l'entre deux guerres, aux débats sur les statuts de fonctionnaires qui n'ont pas abouti. Le statut de 1946 fut pour une bonne part rédigé par d'anciens syndicalistes membres du cabinet de Maurice Thorez (Sywek Pouydesseau J., 1993) Plus récemment encore, les syndicats furent associés à la préparation des textes de 1983. Dans de telles conditions, on peut donc admettre que la législation concernant les fonctions publiques est bien, plutôt qu'un pur contexte juridique externe, un produit du système de relations professionnelles spécifiques.

La production des réglementations administratives permet également d'associer, dans la pratique, des représentants de la profession concernée. D'une part parce que les rédacteurs de ces documents sont le plus souvent membres des corps concernés : c'est notamment la raison pour laquelle les marins militaires, par exemple, considèrent que les différents règlements administratifs qui régissent leurs activités sont plutôt « un ensemble de règles professionnelles » qu'une pure réglementation administrative (Dufoulon S., Saglio J., Trompette P., 1995). Ils savent en effet que leur élaboration et leurs transformations sont bien assurées par des marins comme eux, avant d'être officiellement énoncées par les autorités politiques en charge du ministère. D'autre part, parce que, dans les autres ministères que celui de la Défense, les institutions syndicales sont associées formellement à cette élaboration par leur présence au sein des conseils supérieurs et des CTP.

L'évocation de cet exemple tiré de l'analyse d'un monde du travail militaire permet donc de conforter l'hypothèse que la régulation, dans les organisations du travail publiques, relève bien de la régulation conjointe plutôt que de la seule régulation de contrôle. L'analyse du cas militaire conduit cependant à préciser plus avant cette hypothèse. En étudiant notamment le rôle dévolu aux responsables hiérarchiques dans les procédures d'information sur les conflits et le règlement des litiges du quotidien, on a pu observer que ceux-ci se considèrent fréquemment comme les porte-parole de leurs subordonnés vis-à-vis de leur hiérarchie supérieure. Cette fonction de porte-parole est même clairement spécifiée dans le second alinéa de l'article 10 de la loi du 13 juillet 1972<sup>1</sup>. Dans une telle formulation, la responsabilité hiérarchique apparaît ainsi clairement comme un substitut de la représenta-

---

1. « L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.

« Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance. (...) ».

tion syndicale. La rédaction périodique du « rapport sur le moral », où le chef d'unité rend compte, le plus souvent après consultations, des problèmes et des demandes des personnels de l'unité, est, tout à fait formellement, une expression de cette contrainte. La représentation des subordonnés fait donc partie intégrante de la fonction de l'employeur militaire. Au point que les militaires n'hésitent pas à désigner familièrement leurs responsables hiérarchiques de haut niveau comme des responsables syndicaux vis-à-vis de leurs autorités de tutelle.

Des pratiques analogues se retrouvent dans les fonctions publiques civiles. Les responsables hiérarchiques sont, notamment dans les négociations budgétaires annuelles ou lors des négociations d'attributions de postes, fréquemment considérés comme des représentants qualifiés de leurs services et de leurs subordonnés. Le « bon » chef est celui qui parvient à obtenir le maintien ou l'accroissement des dotations budgétaires et de postes ainsi que des promotions pour « ses » personnels. Dans de telles configurations, ils rentrent donc pour partie en concurrence avec les représentants issus des filières syndicales.

Dans de telles configurations, il serait donc absurde de rechercher une ligne claire de démarcation traçant un clivage net entre régulation autonome et régulation de contrôle. Lorsqu'il est en négociations budgétaires avec « Bercy », un directeur d'administration centrale s'appuie sur la régulation autonome, voire sur le poids des syndicats locaux, pour obtenir des crédits et des « rallonges ». Lorsqu'il effectue la répartition des crédits obtenus et procède aux arbitrages internes, il devient à l'inverse le représentant de la régulation de contrôle. Il est probable qu'un tel phénomène ne doive pas être considéré comme totalement spécifique des situations de fonctions publiques françaises et qu'il se retrouve peu ou prou dans toutes les grandes bureaucraties.

Dès lors, on constate que le glissement dans la définition des acteurs, par rapport aux définitions de rôles et de fonctions que l'on utilise dans l'analyse des relations professionnelles dans les entreprises privées, ne se limite pas à la confusion partielle entre l'Etat et l'employeur. La compréhension des relations professionnelles dans les fonctions publiques oblige donc à remettre en chantier la définition de chacun des acteurs et de leurs relations mutuelles.

## V. La gestion de la pression des marchés

Centrer ainsi l'analyse des relations professionnelles dans les fonctions publiques sur la spécificité des mécanismes d'articulation des régulations ne doit pas conduire à perdre de vue que d'autres éléments que la seule régulation des statuts pèsent sur les relations professionnelles. Le schéma classique

d'analyse des relations professionnelles énoncé par John Dunlop suppose la prise en compte de deux autres « contextes » à côté du contexte juridico-politique : le contexte économique d'une part et le contexte technologique de l'autre. On peut certes discuter de l'opportunité, notamment pour les analyses de longue période, de considérer ces contextes comme totalement indépendants du système lui-même et de ses évolutions. Il n'en reste pas moins qu'il convient dans l'analyse de prendre en compte les éléments de ce type. L'analyse des relations professionnelles dans les secteurs privés amène ainsi à prendre en compte les modes de régulations des activités et des relations économiques entre firmes (Saglio J., 1991).

Bien évidemment, de telles analyses ne sont pas directement applicables à la situation des relations professionnelles dans les fonctions publiques. Pour autant elles indiquent une ligne d'analyse qui mérite examen. Comment donc prendre en compte quelque chose qui serait l'analogue de la pression des consommateurs et de la concurrence dans les activités qui sont celles des fonctions publiques ?

L'examen d'une telle question ne peut qu'être ici suggéré, et non approfondi. Le développement des analyses sociologiques issues du courant des analyses de politiques publiques permet d'esquisser quelques propositions hypothétiques en la matière. Ces analyses sont pour une bonne part fondées sur des paradigmes proches du paradigme classique des relations professionnelles. Elles l'ont développé et s'en sont pour une part différenciées en étendant la notion de négociation par l'analyse de la production des référentiels (Jobert B., Muller P., 1987). L'élaboration de ceux-ci est une opération qui inclut un grand nombre d'acteurs dans des jeux nettement plus ouverts que ceux que l'on admet généralement dans les analyses classiques de relations professionnelles. Qui plus est, les domaines d'action et les fonctions sont moins strictement définis et déterminés que dans la tradition d'analyse fonctionnaliste dominante dans les analyses classiques de John Dunlop. Une telle posture analytique permet de mieux prendre en compte les actions et interactions souvent complexes entre les acteurs.

Prendre en compte ces analyses amène tout d'abord à comprendre que les positions par rapport à une éventuelle concurrence hors fonction publique ne sont pas homogènes. Le secteur de la Justice ne comprend pas d'organisations potentiellement concurrentes de l'organisation publique, alors que celui des transports en regorge. La pression sur les coûts de fonctionnement ne se joue pas à l'identique dans toutes les situations. On distingue ainsi dans certains raisonnements sur les fonctions publiques les situations qui ne peuvent être soumises à une quelconque concurrence et qui font partie des fonctions régaliennes de l'Etat et celles qui peuvent être confiées à des organisations privées de service public. C'est dans cette

deuxième configuration que l'on peut observer parfois l'émergence de conflits de défense de l'emploi au sens le plus commun de ce terme à travers les luttes pour la défense des services publics menacés de privatisation. La privatisation n'est pas la seule forme de menace de concurrence éventuelle avec les fonctions publiques : dans les activités d'enseignement ou d'hospitalisation, il y a bien coexistence de secteurs publics et privés et le mode de gestion de cette coexistence influe sur les relations professionnelles. Les salaires des enseignants du privé sous contrat sont alignés sur ceux de leurs collègues du public alors que les salaires des personnels de l'hospitalisation privée sont gérés par le biais de conventions collectives. Le jeu des acteurs dans les relations professionnelles sera donc plus ou moins affecté par ces menaces et tensions découlant de la privatisation effective ou potentielle des activités concernées.

La menace externe que fait peser la concurrence sur l'organisation n'est pas le seul effet qu'exercent les contextes économiques sur les relations professionnelles. La structure économique, mesurée notamment par la concentration capitaliste du secteur, est une seconde variable à prendre en compte dans l'analyse de relations professionnelles habituelles. Les secteurs à monopole ou à oligopoles sont, le plus souvent, ceux où les conditions d'emploi sont plus favorables aux salariés du fait que le pouvoir de menace de défection du consommateur client est plus faible. On peut transcrire ce constat dans les situations de fonctions publiques en s'interrogeant sur les moyens et capacités de défection ou de menace de la part des usagers. On est ainsi amené à distinguer des situations tout à fait différenciées. Un élu local subit une pression directe sur le marché électoral qui l'amène à résister fortement à la pression des salariés de sa collectivité locale lorsque celle-ci conduirait à une dérive croissante des budgets. La pression électorale pour contrecarrer la dérive budgétaire est beaucoup plus distante, voire plus faible, sur un responsable d'une administration de fonctions régaliennes comme la justice ou l'armée. L'architecture administrative peut, dans ces domaines, avoir mis en place des quasi marchés intermédiaires. C'est le cas notamment dans les domaines de la santé publiques avec la mise en place des instances de régulations régionales des dépenses de santé qui contrôlent effectivement les dépenses hospitalières et fixent les attributions budgétaires. Dans une telle situation, le directeur d'hôpital se retrouve en concurrence avec ses collègues de la même région dans une compétition pour baisser les coûts de l'activité hospitalière. À l'inverse d'un responsable d'une administration régalienne, il ne peut pas se permettre de se solidariser systématiquement avec ses subordonnés dans la demande de postes et d'embauches supplémentaires.

## VI. Les jeux des professions et des identités collectives

La prise en compte de la gestion des marchés des produits et des relations aux usagers ne se limite pas aux aspects budgétaires et financiers. De longue date, la gestion des personnels de l'Etat français relève d'un modèle de régulation professionnelle. Instituer et renforcer une profession n'est pas qu'une commodité au service de l'employeur pour disposer des personnels compétents dans l'exercice de leurs fonctions. On sait que le renforcement des professions est également une stratégie classique des travailleurs pour gérer la pression des clients/usagers. Une telle stratégie consiste à obtenir la fermeture du marché du travail par l'obtention d'un monopole sur une catégorie de postes, le plus souvent définis par un métier ou une fonction déterminée<sup>1</sup>. Les règles de la profession garantissent d'un côté le client ou l'utilisateur quant à la qualité des prestations qu'il peut attendre du professionnel ; réciproquement, elles mettent le professionnel à l'abri de la concurrence inattendue des non – membres de la profession et définissent les conditions de l'échange avec l'utilisateur en mettant le professionnel à l'abri de la pression du face-à-face direct dans la négociation de ces conditions.

Dans les fonctions publiques françaises, la tradition bureaucratique d'usage du critère de diplôme dans les recrutements, le poids des corps et le contrôle des procédures de recrutement et de carrières par des instances où siègent des pairs contribuent au renforcement de ces logiques professionnelles. Comme le soulignent Claude Dubar et Pierre Tripier<sup>2</sup>, il existe une tradition française ancienne de « profession – corps » dans les fonctions publiques. Cette tradition permet de régler de manière unifiée et standardisée tout à la fois les questions de division du travail et une bonne part de la gestion des carrières. Les professions ainsi définies s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des systèmes administratifs de gestion des personnels et leurs délimitations débordent rarement les frontières des administrations de rattachement. Bien souvent d'ailleurs les syndicats se sont inscrits dans ces logiques professionnelles et leurs délimitations précises reprennent la géographie particulière de ces corps traditionnels. De telles logiques professionnelles permettent de comprendre la dynamique de prolifération du nombre des corps de gestion des personnels des fonctions publiques et les rigidités que cette prolifération engendre.

---

1. Paradeise C. (1986). Sur la sociologie des professions en général, on pourra consulter Dubar C., Tripier P. (1998), même si ces auteurs ne mettent guère l'accent sur les analyses de relations professionnelles au sens où ceci est entendu ici.

2. *Op. cit.* chap. 1.

Ces logiques professionnelles structurent les identités collectives. Elles contribuent à renforcer des idéologies professionnelles, appuyées sur des formations, des histoires et des conceptions communes. Leur prise en compte permet de comprendre la constitution de champs intellectuels spécifiques comprenant des institutions de formation, des lieux de production et de débats intellectuels et une doxa particulière. Du fait de ces enjeux spécifiques, on peut observer que ces champs intellectuels s'autonomisent des champs intellectuels proches : ainsi le champ des pratiques du droit dans la haute fonction publique n'a plus grand chose à voir avec le champ intellectuel du droit administratif tant il est structuré par les enjeux de fermeture de marchés du travail, de défense des carrières et des corps (Caillosse J., 2002).

La prise en compte de ces logiques professionnelles permet de mieux comprendre la construction des hiérarchies entre les différents corps. Toutes ces instances de gestion des personnels des fonctions publiques ne sont en effet pas des professions au sens classique de ce terme dans la littérature de tradition anglo-saxonne. Tous ne contrôlent pas également leur propre accès, la formation de leurs membres et l'allocation des postes en leur sein. On observe ainsi la mise en place de corps dominants qui contrôlent les ressources symboliques de formation et d'allocation des postes dans les espaces professionnels qu'ils dominent (Saglio J., 1999). Cette hiérarchie dans l'ordre symbolique recoupe bien souvent la hiérarchie dans l'ordre des activités de travail : les membres des corps dominants sont tout à la fois les formateurs et les chefs des membres des corps dominés. Lesquelles relations hiérarchiques se jouent à l'intérieur d'identités collectives plus larges que celles des corps et correspondant à des regroupements selon des logiques plus fonctionnelles. Ainsi l'identité de la Marine nationale recouvre un système hiérarchique complexe dans lequel les officiers issus de l'École navale occupent les positions dominantes aussi bien dans le contrôle des formations, dans l'attribution des postes de responsabilité que dans la production du discours stratégique spécialisé. De tels corps, dont on a vu précédemment qu'ils pouvaient par certains côtés être assimilés à des syndicats, assument ainsi nombre de fonctions et de prérogatives d'employeurs.

## **VII. Public/privé : continuité ou discontinuité des relations professionnelles ?**

L'analyse des relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises conduit ainsi à focaliser l'attention sur les mécanismes spécifiques d'articulation entre régulation de contrôle et régulations autonomes tels qu'ils sont à l'œuvre dans ces situations d'emploi. L'histoire de la construction de ce système conduirait très probablement à en rechercher les racines

fort loin. La logique de constitution des professions et des identités professionnelles est fort ancienne et très certainement bien antérieure à la révolution industrielle et à la diffusion du salariat<sup>1</sup>. L'apparition de la logique des statuts et la mise en forme des modes de rémunérations spécifiques des fonctionnaires peuvent être datées de la loi sur les officiers de 1834 (Saglio J., 2001). La reconnaissance des syndicats et l'élaboration d'une conception spécifique de la négociation collective sont plus récentes et peuvent être datées de l'après Seconde Guerre mondiale.

On pourrait ainsi être tenté de caractériser un modèle français de relations professionnelles spécifiques des fonctions publiques. L'examen des situations effectives montre cependant que cette opération ne peut être menée de manière trop systématique : « le monde n'est pas soumis à l'obligation de se conformer à la logique selon laquelle certains le conçoivent » (Sahlins M., 1989 :144). Comme tout système de relations professionnelles, il s'agit ici de constructions historiques et contingentes, dans lesquelles les jeux des acteurs de base et des situations spécifiques produisent des différenciations notables. Derrière l'unité de façade de la détermination centralisée de la valeur du point, il existe ainsi, par exemple, plusieurs systèmes de rémunération non homogènes.

Prendre en compte cette différenciation interne à l'ensemble du système des relations professionnelles des fonctions publiques françaises permettrait probablement d'avancer dans le débat sur la place de ce système dans l'ensemble du système français de relations professionnelles. La distinction simple entre public et privé, entre contrat et statut est certainement, comme l'ont noté bien des observateurs, une position peu heuristique. Au minimum on doit remarquer que bien des acteurs sont communs et que les influences sont croisées. Les deux ensembles sont en effet loin d'être totalement étanches l'un à l'autre : les acteurs étatiques qui contrôlent les relations professionnelles dans le privé sont, pour la plupart, issus et formés par le système public et y importent les modèles et les valeurs spécifiques de ce système. Les leaders et les permanents syndicaux sont, comme leurs troupes, aujourd'hui issus en grande majorité du secteur public. Les gestionnaires du secteur public sont le plus souvent formés aux mêmes écoles que ceux du secteur privé ; dans la conception de leurs modèles de gestion, ils s'inspirent des théories de l'entreprise et de la concurrence propres au secteur privé avec autant d'enthousiasme que celui dont faisaient preuve leurs prédécesseurs vis-à-vis de la planification (Kuisel R. F., 1981).

---

1. Pour les métiers militaires on pourra se référer à l'étude de synthèse de Cardini F. (1982), pour les autres on trouvera des références dans Dubar et Tripiet, 1998, chap. 2.

La prise en compte d'un modèle spécifique des relations professionnelles des fonctions publiques n'a donc pas pour objectif de tracer une césure nette et infranchissable entre ce qui serait deux sous-systèmes indépendants. Plutôt elle permet de penser des dynamiques différentes dont la combinaison produit toute une série de situations hybrides. Nicole Maggi-Germain, dans son analyse des relations professionnelles dans les entreprises publiques à statut (Maggi-Germain N., 1996) a bien montré cette continuité et cette hybridation entre droit public et droit privé dans les relations professionnelles spécifiques de ces entreprises.

Penser ainsi en termes de continuité et d'hybridation entre deux modèles distincts, c'est aussi penser que le système français de relations professionnelles dans son ensemble ressortit non pas d'une mais d'au moins deux dynamiques d'évolution. Mieux connaître et mieux prendre en compte les relations professionnelles dans les fonctions publiques permettrait ainsi de mieux comprendre les relations de travail et d'emploi en France et leurs dynamiques.

### Références bibliographiques :

- Andolfatto D, Labbé D. (2000), *Sociologie des syndicats*, Repères, Paris, La Découverte.
- Bourque R., Thuderoz C. (2002), *Sociologie de la négociation*, Repères, Paris, La Découverte.
- Caillosse J. (2002), « Sur les questions du droit et de la formation au droit (Réflexion en réponse à la lettre de commande de M. le président du CNFPT) », Note pour le Conseil scientifique du CNFPT.
- Cardini F. (1982), *Quell'antica festa crudele, Guerra e cultura della guerra dall'eta feudale alla Grande Rivoluzione*, Firenze, Sansoni. Trad. franç. : 1992, *La culture de la guerre*, Paris, Gallimard.
- de Singly F., Thélot C. (1988), *Gens du privé. Gens du public. La grande différence*, Dunod.
- Dubar C., Tripiet P. (1998), *Sociologie des professions*. A. Colin.
- Dufoulon S., Saglio J., Trompette P. (1995), *Les marins du Georges Leygues, analyse sociologique d'un bâtiment de combat*, Rapport CRISTO.
- Dunlop J.T. (1958), *Industrial Relations Systems*, New York, Holt, Rinehart and Winston. Southern Illinois University Press.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Gadrey J. (1992), *L'économie des services*, Paris, La Découverte.
- Guignon N., Vinck L. (2003), « Les conditions de travail dans la fonction publique », *Premières informations et premières synthèses*, octobre 2003, n° 40.1.
- Hauriou M. (1933), *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> édition, Sirey.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- Kuisel R. F. (1981), *Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in the Twentieth Century*, Cambridge University Press. Trad. franç. : 1984, *Le capitalisme et l'Etat en France : modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> Siècle*, Paris, Gallimard.
- Maggi-Germain N. (1996), *Négociation collective et transformations de l'entreprise publique à statut*, LGDJ, Paris, 496 p.
- Merlier R., Bureau NCI (2003), « Les conflits en 2001 : Une légère baisse », *Premières Informations et premières synthèses*, août, n° 34.1.
- OCDE (2004), *La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public*, Synthèses OCDE, septembre, disponible sur le site Web de l'OCDE.
- Paradeise C. (1986), « Les marchés du travail fermés », in *Le marché du travail, Cahiers du GRECO 41*.

- Raynaud P. (2003), L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale, *Economie et statistique*, n°369-370, p.75-92.
- Reynaud J.D. (1978), *Les syndicats, les patrons et l'Etat. Tendances de la négociation collective en France*, Paris, Editions Ouvrières, Editions Economie et Humanisme.
- Reynaud J.D. (1979), « Conflit et régulation sociale : esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue française de sociologie*, 367-376.
- Reynaud J.D., Eyraud F., Paradeise C., Saglio J. (dirs) (1991), *Les systèmes de relations professionnelles examen critique d'une théorie*, Ed. CNRS, Lyon.
- Saglio J. (1991), « La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles », *Travail et emploi*, n°46.
- Saglio J. (1999), « Fonctions publiques et méconnaissances sociologiques », *Annales de l'Ecole de Paris*.
- Saglio J. (2001), « The French Army Model of Industrial Relations », Communication au 17<sup>e</sup> colloque EGOS Lyon, juillet.
- Saglio J. (2003), « Les spécificités de la négociation collective dans le système français de relations professionnelles », in Barreau J. *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail ?*, Presses universitaires de Rennes, 39-50.
- Sahlins M. (1989), *Des îles dans l'histoire*, Paris, Gallimard Seuil (trad. fçse.), 188 p.
- Supiot A. (1995), « Du bon usage des lois en matière d'emploi », *Droit social*.
- Supiot A. (1999), (dir.) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, Paris, 321 p.
- Sywek Pouydesseau J. (1993), « Les statuts des personnels dans le secteur public », in Jobert A. et al. (dirs) *Les conventions collectives de branche : déclin ou renouveau ?*, CEREQ, 95-102.

