

Organiser l'emploi public : un éclairage historique sur le rôle de la contrainte territoriale

*Odile JOIN-LAMBERT **

*L*a gestion des ressources humaines fondée sur une approche personnalisée et une valorisation des compétences est une volonté affirmée par les responsables de la fonction publique depuis les années 1980. Des réalisations dans ce sens ont été entreprises par plusieurs ministères, tels que par exemple la réalisation de référentiels d'emplois et de compétences, la définition de postes à profil ou encore la détermination de parcours professionnels qualifiants. Récemment, l'Observatoire de l'emploi public a conduit une réflexion pour savoir comment une logique de métier peut être introduite dans une fonction publique de carrière, où l'entrée se fait par un concours de niveau d'étude général et la progression de carrière souvent à l'ancienneté¹. Les modalités de ce passage font débat ; un rapport du Conseil d'Etat a ainsi récemment préconisé la réduction du nombre de corps de fonctionnaires (Conseil d'Etat, 2003).

Nous voudrions proposer ici un premier bilan partiel sur la façon dont les travaux disponibles sur l'histoire des corps de fonctionnaires – non pas les corps de hauts fonctionnaires pour lesquels administrer est le métier mais ceux qui sont répartis sur tout le territoire et dont le métier, au contact des usagers, est de porter le courrier, enseigner, collecter l'impôt, etc. – permettent de formuler cette question. Autrement dit, comment l'Etat a-t-il pu concilier la dispersion géographique de ses administrations avec la spéciali-

* Chercheure à l'IRES.

1. Ce texte est issu d'une convention de recherches avec l'Observatoire de l'emploi public.

sation de ses agents ? Est-il possible de trouver des fonctionnaires spécialisés pour occuper des postes sur tout le territoire, et comment concilier, dans l'organisation du réseau des administrations, le besoin de proximité et de contact avec les usagers et le choix de d'agents spécialisés dans une tâche ou un domaine particulier ? La plupart des administrations sont en effet réparties sur le territoire national. Selon la nature des services qu'attendent les usagers et que le pouvoir politique décide ou non de faire prendre en charge par la collectivité publique, la présence locale constitue, ou non, une obligation pour une administration. Le réseau des administrations s'est historiquement construit afin de desservir les populations sur tout le territoire. A cette contrainte territoriale correspond l'exigence de trouver des personnes qui acceptent d'être affectées partout, y compris sur des postes jugés peu attractifs ou éloignés de leur région d'origine. Plusieurs auteurs ont mis ainsi en évidence l'existence d'un « contrat implicite » entre l'administration et le fonctionnaire : ce dernier accepte un déplacement éloigné de sa région de naissance car il sait qu'il a la possibilité d'y retourner à la fin de sa carrière ¹. Les choix en matière de répartition géographique des services de l'Etat ont souvent été présentés comme le résultat d'un équilibre entre, notamment, le besoin de proximité du public et l'impératif d'économie des moyens. Le souci de proximité aurait conduit, en théorie, à deux types différents d'organisation : celui de grosses unités pouvant traiter elles-mêmes la diversité des situations ou celui de réseaux dont les terminaux vers le public sont nécessaires à l'acheminement des services. Mais la dispersion géographique est incompatible avec la spécialisation des agents. Plus on disperse, plus les unités sont petites, moins les tâches de chaque nature sont quantitativement importantes et irrégulièrement réparties dans le temps. Les petites unités exigent donc des agents polyvalents, alors que les grosses unités centralisées conduisent à une plus grande spécialisation.

Il ne s'agira donc pas ici d'une interrogation historique sur les catégories de spécialiste ou généraliste, de métier ou de compétence, toutes successivement utilisées par les acteurs. La question de l'équilibre entre spécialiste et généraliste, notamment, s'est directement posée pour les grands corps ² et les réformes des années 1946 et 1962-1963 peuvent même être perçues comme la victoire des généralistes sur les spécialistes qu'étaient auparavant les fonctionnaires des administrations centrales. Vont dans le même sens les

1. Cf. par exemple *Revue française de gestion*, « Public-privé », numéro spécial, n° 115, septembre-octobre 1997.

2. Sur ce point, cf. Kessler (1978). La question s'est aussi posée pour les corps techniques, comme celui des Ponts (cf. Thépot, 1998) et d'une manière générale pour presque tous les corps d'inspection générale (cf. Milloz, 1983).

réformes de 1963-1964 modifiant le régime de certains corps et administrations : corps préfectoral, tribunaux administratifs, attachés d'administration et administrateurs civils. La question de la spécialisation et du métier est présente dans l'histoire des corps d'ingénieurs de l'Etat, sous la III^e République et le gouvernement Vichy. Justifiée « par leur participation au service public », la revendication de « savoirs et de savoir-faire spécifiques permet aux fonctionnaires d'assurer leur autonomie dans le cadre d'une République qui met en avant science et mérite » (Baruch et Duclercq, 2000 ; Dard, 2000 et 2004). Mais si les grands corps techniques ont été parmi les premiers à se constituer, leurs spécificités n'ont pas servi de modèle dans le développement de la fonction publique de l'Etat. L'archétype y était plutôt celui du fonctionnaire d'administration générale tel qu'il existait notamment dans les services extérieurs des Finances qui ont dominé la genèse d'une fonction publique d'Etat jusqu'à influencer directement par syndicalistes interposés la conception du statut de 1946 (Siwek-Pouydesseau, 1993 ; Narristens, 1992).

On sait d'ailleurs beaucoup moins dans quels termes, selon quelles logiques et quelles contraintes, le choix de fonctionnaires spécialisés (ou, au contraire, généralistes) s'est opéré pour les corps des catégories B ou C dont le métier, au contact des usagers, est celui de porter le courrier, de surveiller les frontières, d'enseigner, de collecter l'impôt, etc., et qui sont répartis sur tout le territoire.

L'enjeu est dès lors de s'interroger sur les contraintes du service public. Cette notion est l'une des plus controversée du droit administratif mais pas seulement puisqu'elle est, dès l'origine, appréhendée à la fois comme « service » et moyen de satisfaction des besoins collectifs et « puissance », renforçant la légitimité et le pouvoir de l'Etat et de ses membres (Dupuis et Guédon, 1993 : p. 439). L'approche que nous retiendrons pour ce bilan est celle des historiens-géographes (Roncayolo, 1985 ; Browaeys et Chatelain, 1984 ; Actes du colloque d'Orléans, 1998) : le service public, amené à situer sa présence par rapport aux administrés, obéissant à une logique territoriale plus qu'économique jusqu'aux années 1980, est-il « resté unificateur par principe » (Roncayolo, 1985), en dépit du principe d'adaptation né dans les années 1920 qui était censé, au moins à partir de cette date, l'inspirer ? C'est véritablement avec la jurisprudence administrative du début du XX^e siècle que l'existence d'un pouvoir d'organisation des services publics d'Etat ne peut plus être niée (Douence, 2004). Les XIX^e et XX^e siècles constituent deux moments de développement de la mobilité dans la société, d'amplification des moyens et des réseaux de communication, de transformation de la géographie des activités économiques et des densités de population : toutes modifications qui entraînent une réadaptation des structures, des moyens et des formes de présence territoriale et d'action spécifique à chaque corps ou ad-

ministration. Avec l'accès à l'écrit, aux déplacements rapides ou instantanés, la répartition géographique des agents et le besoin de proximité ont en tout cas changé de sens et la ligne de partage tend à s'atténuer entre les services immatériels et leur production physique. Cela signifie-t-il qu'entre le XIX^e et le XX^e siècles, il n'y a pas eu de changements d'opinion sur l'organisation ou que les pressions locales ont été des éléments déterminants, si on se réfère à l'échec des tentatives récurrentes de fermeture de sous-préfectures ? Il s'agit en tout cas de mieux comprendre la façon dont l'Etat a géré ses propres ressources.

Dans quel sens la nécessité de répartir des agents sur l'ensemble du territoire national a-t-elle influencé l'organisation des corps et la spécialisation – ou au contraire, la polyvalence – du travail des fonctionnaires qui exercent leur activité sur l'ensemble du territoire ? La question a-t-elle été posée de manière explicite ou implicite et comment a-t-elle été résolue ? Trois types de réponses au moins apparaissent. D'abord, dans plusieurs corps d'administrations différentes (PTT et Trésor), le choix de généralistes a été préféré afin d'arriver à pourvoir tous les postes, y compris les postes excentrés (I.). Mais à l'intérieur d'une même administration, la question ne s'est pas posée de la même façon en fonction du niveau de contact avec l'utilisateur auquel est situé le corps. Aux PTT dans la seconde moitié du XX^e siècle, pour le niveau de chef d'établissement des bureaux de postes (les receveurs des Postes), on insistait sur l'aspect de proximité territoriale et sur la nécessité d'avoir face aux usagers des agents répartis sur l'ensemble du territoire : le choix de fonctionnaires polyvalents a été préféré (Join-Lambert, 2001). Pour les agents des centres de tri en revanche, on insistait sur la nécessité, pour assurer la qualité du service rendu, de disposer d'un personnel spécialisé, rentable et qualifié : le choix de la spécialisation et de la concentration a été fait (Mahouche, travaux en cours).

En revanche, d'autres corps, comme celui des aides soignantes ou des infirmières, ont répondu par la spécialisation : si des spécialistes se sont peu à peu imposés à l'hôpital, le recrutement non plus national mais local y est pour beaucoup (II.). Enfin, des solutions intermédiaires entre généraliste et spécialiste ont été recherchées (III.). Par exemple à l'Education nationale, la question de faire remplir par des professeurs spécialisés par matière ou par des maîtres polyvalents les enseignements au sein du collège a été longtemps débattue. De même chez les conservateurs de musées s'est-on longtemps in-

terrogé sur la réunion de spécialistes scientifiques hautement qualifiés et de généralistes de la gestion des musées au sein d'un même corps ¹.

La préférence pour des personnels polyvalents

Deux corps, parmi d'autres – les receveurs des Postes et les agents du Trésor –, ont privilégié une organisation en corps de « généralistes » plutôt que de « spécialistes ». Cette organisation à l'intérieur de l'administration PTT et des Finances a répondu à une contrainte territoriale importante : la nécessité de pourvoir des postes excentrés sur tout le territoire.

Le réseau postal

À la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècles, la préoccupation croissante pour l'intérêt du public a fait prévaloir la recherche d'un égal accès de tous au réseau postal, puis la connexion des différents réseaux entre eux, dans le but clairement affirmé de resserrer « les liens de confraternité » et de renforcer « l'esprit de nationalité » (Bertho-Lavenir, 1993). De fait, il apparaît aussi que les normes techniques, qu'elles soient appliquées au découpage territorial ou à la constitution de réseaux publics de communications, comportaient un certain nombre d'enjeux politiques. L'historienne Catherine Bertho montre ainsi comment la conception du réseau des communications s'est nécessairement construite au service d'une pensée politique.

Les débats sur la constitution du réseau postal et télégraphique au XIX^e siècle privilégient trois aspects des rapports entre réseaux et territoire : le contrôle policier et politique, la contribution au développement économique, mais aussi l'incidence des réseaux sur la cohésion culturelle et politique de la communauté nationale. Pour ne prendre qu'un exemple précis, en 1829, une loi décide de faire entrer de façon volontariste les campagnes dans le réseau postal. Toutes les communes doivent désormais être desservies au

1. Le bilan historiographique proposé ici sur cinq administrations (PTT, Trésor, Education nationale, Culture et hôpitaux) ne vise ni l'exhaustivité, ni à aborder l'étude de ces administrations comme un seul et même objet, ni à nier les enjeux de chronologie. Ce texte constitue une relecture des travaux existants autour d'une nouvelle question. Nous avons retenu les études historiques qui permettaient d'aborder, sur un même corps, l'étude de la gestion du corps, celle des pratiques professionnelles et celle des itinéraires sociaux et professionnels – triple approche rarement mise en œuvre de façon concomitante sur un même corps. Par ailleurs, il faut nécessairement distinguer les organisations publiques à finalité d'ordre et de régulation, celles à finalité de protection sociale et sanitaire, celles à finalité éducative et culturelle, et celles à finalité économique (production de biens et services de nature industrielle et commerciale). Enfin, sur la chronologie, il y a bien entendu de fortes différences entre les deux siècles couverts par ce bilan préalable à notre recherche sur archives. Le XIX^e siècle voit l'extension progressive du secteur public à partir d'éléments hétérogènes et un éclatement extrême de la société administrative. Le XX^e siècle connaît plusieurs réorganisations d'ensemble avec, d'une part, la mise en place du statut général des fonctionnaires en 1941 puis 1946 et, d'autre part, la création d'un statut de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière en 1982.

moins une fois tous les deux jours (tous les jours après 1832) et la distribution à domicile est généralisée, ce qui nécessite le recrutement de 5 000 facteurs. Cette réforme a été retardée par la crainte de nuire à l'équilibre du budget. La réussite financière de l'opération permet à la France de s'enorgueillir d'avoir été la première en Europe à intégrer l'espace rural dans le système postal. Cette mesure adoptée en 1848 par les républicains est justifiée dans ces termes : « Une correspondance multipliée parce qu'elle est peu coûteuse [écrit le rapporteur du projet de loi], aurait pour résultat de resserrer les liens de confraternité qui doivent unir les habitants d'une même République. Elle fortifie l'esprit de famille et l'esprit de nation, qui moralise les peuples, est une puissante garantie de l'esprit de nationalité » (Bertho-Lavenir, 1993). La décision de 1848 prise par les républicains est aussi inspirée par l'idée que la Poste amène la presse à tous les électeurs, et que la Poste rurale contribue puissamment à l'unification des modes de vie. A ce titre, il est compréhensible que la Poste ait été perçue comme une administration républicaine, dont la bonne organisation territoriale constituait un enjeu essentiel.

Le cas de l'histoire particulière des receveurs permet de mieux comprendre comment la nécessité d'arriver à trouver un chef d'établissement par bureau de poste, de la recette rurale de Lozère jusqu'à celle de Paris-Louvre, a joué en faveur de l'organisation d'un corps de généralistes. L'originalité statutaire des receveurs est en effet, jusqu'en 1990, d'être regroupés dans un corps unique intégrant les catégories A et B de la fonction publique (et même C au lendemain de la Seconde Guerre mondiale), alors qu'en principe, ils ne devraient appartenir qu'à une seule de ces catégories. Doté d'un niveau scolaire modeste, le plus souvent le certificat d'études, le candidat passe un concours des PTT (celui de facteur ou de guichetier) puis accède au corps des receveurs par promotion interne : selon les cas, il peut être amené, au cours de sa carrière, à gérer des bureaux de taille très variable, allant de un agent à plus de cent dans les bureaux de poste importants.

Cette unité du corps, contraire aux principes du statut général des fonctionnaires, a certes été acquise à la Libération grâce notamment aux liens qu'ont su établir les receveurs avec les sphères administratives et politiques. Mais à partir de 1958, les facteurs démographiques et les nécessités de la gestion jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'unité du corps. L'arrivée sur le marché du travail des classes creuses et les problèmes de recrutement accroissent les difficultés des gestionnaires de personnel : ils n'arrivent pas à trouver des cadres pour assurer la gestion des bureaux de poste sur l'ensemble du territoire. Le mode d'avancement au sein du corps, essentiellement à l'ancienneté, arrange l'administration comme les receveurs, au moins jusqu'en 1968.

A partir de cette date en revanche, avec l'arrivée des classes pleines du *baby boom* sur le marché du travail, l'administration tente d'introduire une logique de spécialisation en fonction de la taille des bureaux de poste. L'administration demande en effet de plus en plus au receveur d'être un chef d'établissement orienté vers les tâches d'organisation de son bureau : cette demande conduit à distinguer nettement les receveurs des petits bureaux, qui ne font pas d'encadrement, de ceux des grands bureaux. Mais la volonté de maintien de perspectives d'avancement pour les agents d'exécution, qui constituent l'essentiel des effectifs des PTT, vers le niveau cadre joue en faveur du *statu quo*. Les gestionnaires de personnel tentent donc d'aménager le statut et de passer d'une logique de grade à une logique d'emploi. La pratique consiste à établir pour certaines fonctions une dissociation entre le grade et l'emploi, le premier étant détenu à titre personnel et permanent, le second étant occupé à titre précaire selon des règles privilégiant l'utilité du service. Les PTT adoptent ainsi pour les receveurs un « statut d'emploi » en 1978¹.

Les PTT ont ainsi préféré, pour les chefs d'établissement, disposer de généralistes capables de s'adapter au cours de leur carrière afin de faciliter la mobilité vers les postes de cadres, excentrés ou difficiles à pourvoir. Cette contrainte territoriale de gestion des personnels s'est articulée, de manière différente selon les périodes, avec une logique corporative.

Les agents du Trésor (1928-1957)

Le poids de la contrainte de répartition territoriale est particulièrement intéressant à observer s'agissant du Trésor public. Ce dernier constitue en effet une des organisations les plus déconcentrées de l'Etat : le principe de son implantation était d'une trésorerie (les perceptions d'autrefois) par canton (dans le cas des PTT, il s'agissait d'un bureau par commune). Les principales évolutions du réseau, depuis les années 1960, sont marquées par l'exode des populations agricoles et les besoins d'implanter des services publics dans les villes, les zones à urbaniser en priorité (Zup) et les villes nouvelles. Elles portent notamment sur le regroupement des trésoreries rurales, la réforme des recettes des finances, la spécialisation des postes urbains, la création de centres d'encaissement. Le regroupement des postes ruraux s'accomplit malgré la résistance des élus locaux et le gel des suppressions de services ruraux décidés par les gouvernements successifs ; une sorte

1. Décret du 30 août 1978, *Journal officiel*, 10 septembre 1978, p. 3241-46. Ce statut est cependant mis en pratique dès 1974. Cf. Archives du service de la Poste, Fonds Giral, note de René Joder au directeur de la DIPAS, 17 décembre 1975.

de clandestinité caractérise la démarche dans ce contexte difficile. Dans l'organisation des corps, le Trésor public a fait le choix d'avoir un seul corps par niveau (inspecteurs, contrôleurs, agents de recouvrement) et donc une seule formation initiale de type nécessairement généraliste et assez brève.

Les percepteurs, qui constituent un grade particulier dans une fonction particulière (ils perçoivent les recettes et se distinguent des agents du Trésor qui payent les dépenses et perçoivent les recettes) sont devenus dans l'entre-deux-guerres à la fois les représentants du ministère des Finances à l'échelle du canton, le « vecteur des différents liens financiers directs qui unissent le citoyen à l'Etat en matière de fiscalité, d'épargne, de prévoyance et de redistribution des richesses collectives » (Jumeau, 2001), mais aussi celui des collectivités locales décentralisées (dans le cas des receveurs municipaux, la mission la plus lourde du Trésor public étant la tenue des comptes des collectivités locales, qui sont massivement rurales). La généralisation des procédés de paiement par chèques, la dématérialisation des titres, la lecture optique, le titre universel de paiement, la création de la sécurité sociale, le paiement des pensions, la mensualisation de l'impôt direct : toutes ces techniques ont permis de rationaliser le travail de bureau. Elles ont limité les déplacements des usagers aux guichets des perceptions et réduit les files d'attente. Une continuité existe néanmoins : le percepteur, aujourd'hui comme hier, « se caractérise par la polyvalence et l'insertion locale. Il apparaît comme un généraliste, alors même que ses fonctions l'obligent à maîtriser en spécialiste les règles de la comptabilité publique » (Jumeau, 2001).

Cependant, la fonction ne cesse de se diversifier au cours du XX^e siècle, et ce processus s'accélère notamment avec la Première Guerre mondiale. Il n'existe toutefois pas de formation professionnelle avant la Seconde Guerre mondiale, et rien n'est organisé par l'administration. Le corps est jusque-là régi, comme l'ensemble des personnels des services du Trésor, par un statut de 1928. C'est avec la Première Guerre mondiale qu'apparaît la nécessité d'un niveau de diplôme, en matière juridique notamment, lorsque les percepteurs deviennent, « tout autant que les collecteurs des impôts directs, les vecteurs des différents liens financiers directs unissant l'Etat aux citoyens : épargne, assistance prévoyance, pensions et traitements, finances communales » (Jumeau, 2001). Jusqu'aux années 1950 cependant, le recrutement massif d'anciens combattants puis le développement de la promotion interne font passer au second plan la nécessité de connaissances théoriques initiales. A partir de la création de l'Ecole nationale des services du Trésor en 1947, la formation professionnelle est prise en charge par l'administration.

Ainsi, les percepteurs comme les receveurs des Postes, ont un profil de généraliste. L'apprentissage se fait sur le tas tout au long de la carrière, sans compétences particulières de départ si ce n'est l'épreuve à caractère général

d'un concours. Pour répondre à la contrainte de la répartition territoriale, l'attachement au principe du généraliste apparaît tout particulièrement important aux PTT. Il a conduit ce dernier ministère à créer un corps intercatégoriel regroupant les catégories A et B (et même C avant 1957) de la fonction publique pour faciliter les mobilités nécessaires dès lors qu'il fallait pourvoir des postes excentrés. Cette contrainte territoriale de gestion des personnels s'est articulée, de manière contradictoire ou cumulative selon les périodes, avec une logique corporative.

Des personnels spécialisés : l'exemple des aides-soignantes à l'hôpital (1920-1955)

Dans l'histoire particulière de l'hôpital, distincte de celle des corps de la fonction publique d'Etat, la spécialisation progressive des aides-soignantes et sa reconnaissance dans un statut spécifique s'avèrent particulièrement intéressantes : il s'est agi de reconnaître une qualification acquise et de fixer le personnel, où l'instabilité est toujours de règle. Dans l'histoire de cette spécialisation, la contrainte de répartition territoriale n'a pas joué comme pour d'autres corps de la fonction publique d'Etat, puisque le recrutement était (et reste) local.

Les hôpitaux, historiquement rattachés aux communes par la loi de 1851 connaissent, avec la loi hospitalière de 1941, une première affirmation de l'autorité de l'Etat, puis une période de centralisation de 1945 jusqu'aux lois hospitalières de 1970 (date de la création de la carte sanitaire déterminant le nombre de lits en fonction des besoins) (Chevandier, 1997a). Il n'a pas été envisagé avant 1941 de soumettre les agents hospitaliers à un statut identique à celui des agents de l'Etat ou des communes, et la réglementation applicable à ce personnel a été faite de textes disparates. Ce n'est que par un décret du 20 mai 1955 que les agents hospitaliers ont été dotés d'un statut général propre, intégré au Code de la santé publique.

Le titre d'aide-soignante a été inventé de toute pièce par l'administration des hôpitaux en 1949 (Arborio, 2001). Les tâches exercées par cette catégorie de personnel ont été auparavant exercées par d'autres types de personnes, dans le cadre d'autres hiérarchies structurant le personnel des hôpitaux. Certes, certaines tâches de l'aide-soignante, dites d'hygiène et de confort, se retrouvent à toutes les étapes de l'histoire de l'institution hospitalière. Mais c'est surtout la constitution d'un corps de savoirs scientifiques relatifs à l'hygiène qui a conduit les médecins à codifier et à contrôler ces tâches anciennes d'assistance aux malades, « relevant *a priori* plus de savoir-faire domestiques que de la science médicale, et à exiger de ne confier ces activités, naguère laissées aux religieuses ou à un personnel sans formation, qu'à un

personnel laïc formé spécialement à cet effet » (Arborio, 2001). Avec l'asepsie pasteurienne, l'hygiène change de statut : elle devient un corpus de connaissances et une branche spécifique du savoir médical. La définition savante de la propreté et la rigueur des pratiques qu'elle induit « pénètrent définitivement les hôpitaux au tournant du XX^e siècle, modifiant les normes du travail hospitalier » (Arborio, 2001), à la fois avec l'introduction d'opérations de désinfection (des locaux, des instruments et des pansements) et la généralisation de conditions de travail particulières pour ce personnel (port de tenues de travail spécifiques, interdiction des bijoux et du maquillage, propreté personnelle exigée, etc.). Il en résulte une charge de travail supplémentaire pour le personnel, qui se traduit par une redéfinition du métier d'infirmière.

Or si cette division des tâches existe de fait depuis le tournant du XX^e siècle, la nécessité gestionnaire de fixer le personnel des hôpitaux devient progressivement une préoccupation dans l'entre-deux-guerres. Les propositions d'amélioration des perspectives de carrière et de mise en place d'un statut sont récurrentes dans les débats du conseil supérieur de l'Assistance publique. La création de différents niveaux hiérarchiques exigeant différents types de carrière et différents statuts s'imposent donc à l'administration. L'idée d'une mise en ordre hiérarchique nécessaire, à la fois pour s'assurer un personnel stable attiré par le projet de faire carrière et pour rationaliser l'organisation du travail, émerge peu à peu : la formation technique des infirmières est davantage rentabilisée si des subordonnées les libèrent de certains travaux domestiques.

En 1949, les infirmières non diplômées (auxquelles on accolait la mention « d'aides » ou de « non diplômées » auparavant) deviennent des « servantes ». Elles sont donc privées de leur titre (et non de leur compétence) lié à leur poste de travail. La mise en place corollaire du grade d'aide-soignante permet à ces anciennes infirmières n'ayant pu obtenir le diplôme, de ne pas exercer sous ce titre de servante, avec une rémunération de servante, mais d'occuper le grade mieux payé d'aide-soignante. Le nouveau grade offre aussi, semble-t-il, une voie de promotion au personnel non diplômé, n'ayant pas forcément fait fonction d'infirmier. D'anciennes filles de salle titulaires sont ainsi promues aides-soignantes. Les revendications syndicales relatives au personnel de service, exprimées lors des grèves du personnel hospitalier au début de l'année 1949, sont explicitement mentionnées dans la note relative à la création de la catégorie d'aide-soignant à l'Assistance publique de Paris. Pour l'institution, l'avantage est aussi pratique et financier : elle peut compter, en période de pénurie de personnel qualifié, sur un personnel sinon diplômé, du moins ayant assez d'ancienneté pour avoir acquis quelque expérience validée par l'avis du chef de service, assurant des tâches parfois équivalentes à celles des infirmières pour une rémunération inférieure.

Lorsqu'il est créé, le grade d'aide-soignante est conçu comme une « mesure transitoire pour faire face à une situation de reclassement nécessaire du personnel », et il n'est pas *a priori* destiné à durer (Arborio, 2001). Le rôle de l'aide-soignante est ainsi explicité en une seule phrase : « Seconder les infirmiers et les infirmières, notamment en ce qui concerne les soins à donner aux hospitalisés ». Compte tenu des effets inattendus de l'instauration du grade d'aide-soignante, dans un contexte de pénurie et de revendication de promotion, le directeur général de l'Assistance publique estime devoir trouver une solution rapide à la question de son maintien ou de sa suppression comme catégorie spécifique. Cette dernière se trouve en fait peu à peu pérennisée. La mise en place d'un certificat d'aptitude spécifique aux aides-soignantes en janvier 1956 tranche le débat : les servantes doivent désormais passer un examen devant un médecin et une surveillante pour accéder au grade d'aide-soignante. En pérennisant la fonction, on lui a associé un niveau de qualification. Ses attributions sont désormais fixées : donner les soins d'hygiène générale, à l'exclusion de tout soin médical et sous l'autorité du personnel infirmier. Après 1956, le grade d'aide-soignante se présente comme une étape régulièrement franchie dans une carrière entamée comme servante, fille de salle ou agent des services hospitaliers.

Le cas des aides-soignantes, catégorie inventée pour prendre en charge des tâches anciennes de type domestique et autrefois réservées aux infirmières, est particulièrement intéressant : la création du grade en 1955 reconnaît une qualification acquise. C'est d'ailleurs une constante de l'organisation hospitalière. Avec la naissance de l'hôpital moderne émerge « un personnel paramédical, laïc, spécialisé et souvent formé, de plus en plus visible, du moins au sommet de sa hiérarchie dominée par les infirmières diplômées, avant d'être catégorisé, et hiérarchisé à tous les niveaux » (Arborio, 2001). D'autres catégories, comme celle d'infirmière brevetée puis diplômée d'Etat, sont à chaque fois formellement différenciées, « sous l'argument d'une qualification supérieure rendue nécessaire par l'évolution technique », et se superposent aux catégories existantes (Arborio, 2001). Facilitée par l'autonomie de recrutement, la reconnaissance d'une spécialisation a pu en tout cas être réalisée sans que se pose la question d'une gestion nationale des personnels et de la nécessité de les répartir sur l'ensemble du territoire.

La recherche d'un compromis entre polyvalence et spécialisation

Dans un certain nombre de cas, la recherche d'un équilibre entre le choix d'agents généralistes ou spécialistes s'est traduit soit par une opposition forte et permanente entre les deux conceptions, comme à l'Education natio-

nale, soit au contraire par des tentatives de synthèse, comme dans le cas des conservateurs de musée. Dans les deux cas, la question de l'articulation entre spécialiste et généraliste s'est posée en fonction des nécessités de gestion liées à la répartition des établissements sur l'ensemble du territoire.

Le cas emblématique de l'Education nationale (1944-1963)

Le cas de l'Education nationale, notamment de la Libération aux années 1970, est en opposition avec celui des PTT : sur le même problème de desserte territoriale, des solutions différentes ont été adoptées.

Les facultés de déplacement des enfants et des adolescents ne sont pas les mêmes, et la nécessité de compétences spécialisées pour enseigner chez les adolescents est plus forte que pour enseigner à des enfants. Plus les élèves grandissent, plus on peut créer des établissements éloignés du domicile et répondre à la nécessité de savoirs spécialisés. Ce qui justifie la distinction entre l'enseignement primaire et secondaire : dans le primaire, l'enseignement peut en effet être polyvalent (enseigner le français comme les mathématiques simples) alors que dans le secondaire, c'est la situation inverse qu'on observe et le savoir spécialisé qui domine. Cette distinction s'est cependant construite peu à peu : pendant longtemps, un primaire supérieur, donc une solution intermédiaire où les maîtres étaient spécialisés mais moins étroitement qu'au lycée, a prévalu. Les travaux d'histoire, notamment ceux d'Antoine Prost qui s'intéresse au service rendu, permettent de voir comment ce débat a précisément été l'objet d'un affrontement, en particulier de la Libération aux années 1970, lors des hésitations qui ont marqué la naissance du collège unique.

La situation de départ se caractérise par la juxtaposition de deux établissements étrangers l'un à l'autre : école et lycée, autour desquels se sont créées des filières, qui se prolongeront en filières séparées jusqu'après la Seconde Guerre mondiale. Du milieu de l'entre-deux-guerres au projet Billières (1958), tous les projets proposent d'intercaler entre le primaire et le secondaire un cycle d'observation qui permette d'orienter les enfants en fonction de leurs aptitudes. Toute la question « est de savoir si ce cycle d'observation et d'orientation sera primaire ou secondaire » (Prost, 1982). De la Libération à 1963, tous les projets de réforme trouvent « des adversaires d'autant plus farouches qu'ils prévoient un tronc commun plus long. Inversement, plus il est court, moins il est acceptable pour les instituteurs qui redoutent de ne pouvoir enseigner au-delà, et donc d'être cantonnés dans les classes élémentaires » (Prost, 1982). Par-delà la question de la durée du tronc commun, le cœur du débat est de savoir qui doit y enseigner. Les porte-parole des instituteurs jugent les professeurs coupés des milieux populaires et de leurs aspirations, tandis que les professeurs jugent insoutenable la préten-

tion des instituteurs, ayant seulement le bac, à enseigner l'anglais, l'allemand, l'histoire, le français ou les mathématiques.

Il faut attendre la réforme Fouchet de 1963 pour que les « barrières entre primaire et secondaire commencent à céder : au conflit permanent se substitue, avec la création des collèges d'enseignement secondaire, la nécessaire coopération » (Prost, 1982). La réforme tranche sur le problème du collège et de la polyvalence ou de la spécialisation des enseignants : un nouveau type d'établissements se met en place, distincts des écoles primaires et des lycées, les collèges d'enseignement secondaires (CES). Ils comprennent trois structures : l'enseignement technique, le primaire supérieur, où se trouvent les anciens instituteurs et les professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) enseignant deux matières, et enfin l'enseignement type lycée qui comprend les professeurs certifiés spécialisés par matière. Les mesures législatives ne signifient cependant pas modifications des comportements : après la réalisation de la réforme Fouchet, le Syndicat national des instituteurs (SNI) élabore à partir de 1968 une nouvelle ligne rendue publique en 1974 autour de l'école fondamentale (Girault, 1996).

L'histoire des réformes de l'Education nationale, qu'elles aient réussi ou pas, au cours de la IV^e République et au début de la V^e République, montre ainsi que la question de faire remplir par des professeurs spécialisés par matière ou par des maîtres polyvalents les enseignements au sein du collège a été essentielle. Derrière des affrontements qui apparaissent corporatifs entre le syndicat national des enseignants du supérieur (SNES) et celui des instituteurs (SNI), le problème de la couverture du territoire et de l'absence ou du remplacement des professeurs spécialisés par discipline est bien présent.

Les conservateurs de musée (1940-1980) ¹

Dans le cas des conservateurs de musées, d'Etat et territoriaux, la contrainte territoriale s'est posée d'une tout autre manière. Leur histoire montre comment l'articulation au sein d'un même corps de polyvalents et de spécialistes scientifiques s'est progressivement construite, même si elle considérée est aujourd'hui comme inaboutie.

Ce corps est marqué, avant 1990, par l'existence de deux corps séparés, les conservateurs nationaux et les conservateurs que l'on nomme désormais territoriaux. Dans les travaux s'attachant à la description de leurs pratiques de travail, le conservateur national est souvent associé à un spécialiste scien-

1. Les conservateurs de musées ont fait l'objet d'un travail collectif de sociologues et d'historien à l'Ires mêlant travail sur archives et enquête de terrain. Cf. Join-Lambert, Lochard, Raveyre, Ughetto (2004).

tifique hautement qualifié, plus centré sur la gestion des collections, alors que le conservateur territorial est associé à un polyvalent, centré de préférence sur les tâches de gestion et d'animation liées à sa fonction de coordination au niveau local.

On peut remonter au débat sur le statut des conservateurs et des musées pendant la Seconde Guerre mondiale, qui trouve un premier aboutissement avec l'ordonnance fondatrice sur les musées de 1945. Cette ordonnance institue une distinction entre musées d'Etat, musées « classés » et « contrôlés » (en reprenant en grande partie la loi du 10 août 1941 posant le principe d'un contrôle de l'Etat sur le développement des musées français). Cependant, le système de recrutement des conservateurs continue d'être, bien après le statut général des fonctionnaires de 1946, un recrutement par cooptation académique, à la sortie de l'école du Louvre (Octobre, in Poirrier et Dubois, 2002). Le statut des conservateurs – non celui des musées d'Etat ou classés, mais celui des musées contrôlés qui sont des fonctionnaires municipaux –, devient donc le bâton de maréchal de l'Association des conservateurs des collections publiques de France (AGCCPF) en 1958-1959, alors qu'un nouveau statut des personnels scientifiques des musées nationaux et des musées classés est sur le point d'être promulgué ¹.

Les projets de refonte du statut des conservateurs, tour à tour considéré comme une solution susceptible d'abolir les difficultés des gens des musées ou au contraire « vilipendé, honni, calomnié » ², aboutissent en septembre 1963 à un nouveau statut ³, qui résulte de l'assimilation de deux corps dont les intérêts sont différents. L'adoption d'un statut commun pour les musées d'Etat et les musées classés, qui réunit dans un même concours deux populations aux origines sociales différentes, va d'ailleurs poser inévitablement la question de la formation des conservateurs et de leur ouverture aux publics. Avec le nouveau statut de septembre 1963, désormais, il n'y a plus deux catégories distinctes de fonctionnaires d'Etat affectés à la conservation des musées (conservateurs des musées nationaux et conservateurs des musées classés) mais une seule, celle des membres de la conservation des musées de France. Le statut de 1963 est le résultat d'un compromis d'autant plus difficile que le projet de statut, soutenu par la direction des musées de France en lien avec l'Association des conservateurs, est critiqué par la section de la fonction publique du Conseil d'Etat, suffisamment pour renoncer à l'exa-

1. *Musées et collections publiques de France*, avril-juin 1960.

2. *Musées et collections publiques de France*, mars 1963.

3. Ministère d'Etat chargé des affaires culturelles, décret n° 63-973 du 17 septembre 1963 relatif au statut particulier des membres de la conservation de France, J. O. du 25 septembre 1963.

men du texte jusqu'à ce que le vice-président du Conseil d'Etat ait vu le ministre ¹.

Durant l'ensemble de la décennie 1980, les réflexions et les projets plus ou moins confidentiels de réforme du statut de la conservation se succèdent ainsi ². En 1983, l'Association des conservateurs fait des propositions à la direction des musées de France en vue d'aménager le corps des conservateurs d'Etat et des conservateurs des musées classés, et analyse les causes du désintérêt des conservateurs du corps d'Etat pour les postes dans les musées classés ³. Surtout, le statut des conservateurs est alors présenté comme aboutissant à la création de deux métiers différents : d'un côté, des conservateurs de musées nationaux, plutôt parisiens, qui peuvent, la plupart du temps, se consacrer de façon suivie aux recherches scientifiques, à la documentation, aux articles et aux catalogues (bien que certains aient aussi des tâches administratives mais sans commune mesure avec celles de leurs collègues de province). De l'autre, des conservateurs de musées classés, sorte d'hommes orchestre des musées, devenus par obligation plus gestionnaires ou animateurs que chercheurs. A terme, le système conduit à l'existence de deux types de musées. D'un côté, des musées nationaux, surtout parisiens, organisés selon des normes internationales de division des tâches entre services administratifs, scientifiques et d'animation : ces musées ont les moyens d'assumer leur vocation scientifique et sont reconnus comme tels par leurs homologues étrangers. D'un autre côté, des musées classés dans les grandes villes de province, mal organisés, surtout préoccupés de leur existence quotidienne, ne proposant que peu de publications, souvent obligés de se consacrer à des animations hâtives autour d'expositions incomplètes. Plutôt qu'à cette division entre musées-centres de recherches, peu préoccupés des rapports entre public et collections, et musées fourre-tout, lieux de stockage de collections non étudiées, livrées au public telles quelles ou avec des explications de second rang, il faudrait au contraire « unifier les conditions de conservation d'un patrimoine qui appartient à la nation toute entière et le présenter de façon correcte à un public qui a droit partout au même res-

-
1. Archives nationales (AN), CAC 910 675, article 38, Direction des musées de France, Lettre du directeur des musées de France au ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles, 29 janvier 1963.
 2. Cf. par exemple le groupe de travail réunissant des représentants des ministères de la Culture et de l'Intérieur sous la présidence de M. Aubry, conseiller d'Etat, constitué à la demande du ministère de la Culture et de la Communication pour étudier les conditions d'une adaptation du statut des personnels des archives municipales. AN, CAC 910675, article 38, note du directeur de l'administration général au ministère de la Culture à l'attention de M. le directeur des musées de France, 26 mars 1981.
 3. AN, CAC 19930217, article 14, direction des musées de France, gestion du personnel conservateur, « Les causes du désintérêt des conservateurs d'Etat pour les postes dans les musées classés », s.d. [1983].

pect »¹. D'autant que le système bloque alors les possibilités de carrière et les débouchés dans le corps des musées nationaux.

En 1990, un titre unique de « conservateur du patrimoine » est créé, qui rassemble les différentes spécialités et réalise une unification des six corps de la conservation (musées, inventaire, archives, monuments historiques, archéologie et bibliothèques). La création de l'École nationale du Patrimoine, devenue le passage obligé, prolonge cette homogénéisation : tous les conservateurs, quelle que soit leur spécialité (hormis ceux des bibliothèques) et quel que soit leur statut (national ou territorial), suivent le même enseignement (Octobre, 1998-1999, p. 13). L'école est créée en mai 1990 pour accompagner l'importante réforme statutaire du corps des conservateurs du patrimoine de l'État. A travers les décrets du 16 mai 1990 et du 2 septembre 1991 portant définition du corps des conservateurs du patrimoine et du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine, la puissance publique précise : « Les conservateurs du patrimoine, les conservateurs territoriaux du patrimoine exercent des responsabilités scientifiques et techniques visant à étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine » (Octobre, 1998-1999).

Ce statut réunit, dans un même corps, conservateurs d'État et conservateurs des musées classés, tandis qu'un second corps des conservateurs de musées territoriaux voit ses carrières homogénéisées. Le statut de 1990 est présenté comme une victoire des conservateurs territoriaux de la filière culturelle sur les conservateurs d'État qui ont fait pression pour qu'il subsiste une différence entre les deux types de conservateurs, d'État et territoriaux². La forte hostilité des conservateurs d'État au statut unique aurait notamment pour origine l'idée que l'unité allait diluer leur responsabilité et amoindrir leur haut niveau de formation et de recrutement³. Toutefois, cette réunion statutaire au sein d'un même corps n'empêche pas les pratiques de perdurer. Selon le témoignage d'un acteur de cette période, pour les cadres d'emplois territoriaux, « on a créé une pyramide qui part de la base avec les assistants puis les attachés de conservation. On a toute une pyramide mais on n'a pas de sommet, il n'y a pas l'équivalent du corps des conservateurs généraux dans les cadres d'emplois territoriaux. C'est l'une des raisons pour lesquelles, actuellement, les demandes de détachement sont en sens unique,

1. AN, CAC 19930217, article 14, direction des musées de France, gestion du personnel conservateur, « Les causes du désintérêt des conservateurs d'État pour les postes dans les musées classés », s.d. [1983].

2. Entretien d'Odile Join-Lambert et Yves Lochard avec Jean-Bernard Roy, 11 février 2003.

3. Entretien d'Odile Join-Lambert et Pascal Ughetto avec Jean-Marc Cannon, CGT-Culture, 3 février 2003.

alors que s'il existait un cadre d'emploi des conservateurs généraux territoriaux, les demandes de détachement pourraient venir des deux côtés »¹.

Une hiérarchie se maintient ainsi entre les deux statuts, présupposant la qualité de l'un supérieure à celle de l'autre. Cette distinction est sujette à critiques de la part des conservateurs territoriaux et remet en cause la tentative d'unification de la conservation des statuts de 1991 (Octobre, 2002).

Ce processus d'élaboration, au sein d'un même corps, de spécialistes scientifiques hautement qualifiés et de polyvalents s'est fait parallèlement à la prise en compte des territoires par le ministère de la Culture, cette dernière constituant l'une des mutations majeures enregistrée par les politiques publiques de la culture depuis quarante ans. Cette mission fondamentale du ministère est inscrite dans le décret constitutif du 24 juillet 1959 : l'horizon est « d'assurer la couverture de l'ensemble du pays et combler les vides culturels de la province » (Poirrier et Rioux, 2000). L'ambition initiale sera certes revue à la baisse, mais un premier partenariat s'engage avec quelques municipalités. L'Etat reste le moteur d'une décentralisation qui tient compte des réalités socio-économiques et culturelles.

Ainsi, le corps des conservateurs constitue une synthèse entre la polyvalence et la spécialisation, avec une contrainte de gestion territoriale qui lui est propre : la réunion de deux corps aux perspectives de carrière et aux métiers différents, et qui souvent s'ignorent. La solution, apparemment moins conflictuelle qu'à l'Education nationale, du choix de polyvalents n'a-t-elle pas été facilitée par une résignation à l'absence de couverture égale de tout le territoire et par l'accent mis sur les identités culturelles à partir des années 1960 ? L'élargissement de la notion de culture dans les années 1960 au profit d'expressions culturelles diversifiées a en effet été adopté sans faire référence à la recherche de cohésion sociale (Poirrier et Rioux, 2000). Le problème de la couverture territoriale s'y est en tous cas posé de façon atténuée par rapport à l'Education nationale, où les exigences de service public et de couverture territoriale sont plus fortes.

Aussi peut-on comparer, avec les précautions nécessaires s'agissant de périodes distinctes, ce qui se passait respectivement à l'Education nationale et à la Culture. De la Libération aux années 1960, l'Education nationale n'échappe pas, dans l'organisation de l'enseignement au sein du collège, et malgré une longue tradition de réflexion sur le sujet, à une tension entre le choix de corps pluridisciplinaires – qui s'apparentent à ce qu'on nomme ailleurs des généralistes – et des corps spécialisés par discipline. Au ministère

1. Témoignage de François Bergot, *in* Poirrier et Rioux (2000), p. 209.

de la Culture, à l'intérieur du corps des conservateurs de musées, la contrainte territoriale est de nature différente : elle est accentuée par un tiraillement entre le centre et la périphérie. Ce corps a tenté une synthèse entre le choix de généralistes ou de spécialistes : il est polyvalent, c'est-à-dire ayant plusieurs valences. Il concentre à la fois la maîtrise de spécialités scientifiques et des différentes compétences que doivent assurer les généralistes.

* * *

La contrainte liée à l'implantation territoriale des administrations est donc historiquement importante. Cette dimension pourtant n'apparaît pas d'emblée : on trouve peu de référence explicite, dans les travaux d'histoire accessibles, à ce qui constitue pourtant un des thèmes des discours de tous les ministres, dès lors que l'administration dont ils ont la charge est constituée en réseau.

Cette dimension importante doit être aussi relativisée. D'abord parce que la contrainte territoriale, au sens de la défense de l'égalité devant le service public et de la qualité des personnels à mettre face aux usagers, doit être mise en relation avec d'autres logiques, comme les trajectoires et les parcours des hommes et des femmes qui composent les corps, la part des aspects corporatifs des relations entre les acteurs (logique corporative), la cohérence de l'organisation des moyens par rapport aux missions (logique de mission) ou encore les pressions exercées par les élus ou les usagers (pressions de la société).

Ensuite parce que l'équilibre trouvé entre des agents spécialistes ou généralistes a été non seulement spécifique à chaque administration en fonction de sa finalité, mais aussi spécifique à chaque corps à l'intérieur d'une même administration. La préférence pour l'organisation de corps de généralistes plutôt que de spécialistes a été le choix fait au ministère des PTT et au ministère des Finances, si l'on s'en tient aux exemples des receveurs des Postes et des agents du Trésor. Dans les deux cas, l'administration a préféré disposer d'un corps d'agents capables de s'adapter au cours de leur carrière. Cette logique territoriale de gestion des personnels s'est articulée, de manière différente selon les périodes, avec une logique corporative.

Des personnels spécialisés se sont peu à peu imposés à l'hôpital. Dans l'histoire particulière de l'hôpital, le cas des aides-soignantes s'avère particulièrement intéressant : la création du grade en 1955 reconnaît une qualification acquise. Avec la naissance de l'hôpital moderne émerge un personnel paramédical, spécialisé et souvent formé, avant d'être dans sa version la plus récente administrativement et socialement repérable. Des catégories nouvel-

les sont à chaque fois formellement différenciées. Elles se superposent aux catégories existantes pour s'installer au sommet d'une hiérarchie au travers de laquelle, à certains niveaux, le personnel peut faire carrière. Une sorte de validation des acquis en somme, où la contrainte d'une gestion territoriale des personnels compte peu.

D'autres ministères ont enfin longtemps cherché l'équilibre à trouver entre généralistes et spécialistes. Le cas de l'Education nationale est emblématique : dans l'organisation de l'enseignement au sein du collège, et malgré une longue tradition de réflexion sur le sujet, l'Education nationale n'échappe pas, tout au long du XX^e siècle, à une tension entre le choix de corps pluridisciplinaires, qui s'apparentent à ce qu'on nomme ailleurs des généralistes, et de corps spécialisés par discipline. Dans la recherche d'un équilibre entre généraliste et spécialiste, le corps des conservateurs de musée a choisi la polyvalence : il concentre à la fois la maîtrise de spécialités scientifiques et des différentes compétences que doivent assurer les généralistes.

Au terme de ce premier bilan historiographique, le passé apparaît en tout cas moins en opposition qu'on le dit avec le présent. On entend souvent qu'à une logique de corps, censée être du registre du passé, devrait se substituer une logique de métier, de spécialisation ou de professionnalisation. Les travaux historiques mettent au contraire l'accent sur les contraintes liées à l'implantation territoriale : cette dernière constitue une dimension importante à introduire dans toute analyse de gestion du personnel. L'empirisme sur lequel sont fondées nombre d'études historiques sur les corps de la fonction publique permet aussi de mettre en évidence que la reconnaissance des apprentissages des individus au cours de leur carrière a toujours constitué une dimension à la fois importante et discutée du statut.

Références bibliographiques :

- Actes du colloque d'Orléans (1998), *L'administration territoriale en France (1750-1940)*, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses universitaires d'Orléans.
- Arborio A.-M. (2001), *Un personnel invisible : les aides soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos, Economica.
- Baruch M. O., Duclert V. (dir.) (2000), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte.
- Bertho-Lavenir Catherine (1993), « Le territoire national et la mise en place des réseaux publics de transport de l'information (postes, télégraphes, téléphone), 1750-1940 », in Actes du colloque d'Orléans.
- Browaeyns X., Chatelain P. (1984), *Les France du travail*, Paris, PUF.
- Chevandier C. (1997a), *Les métiers de l'hôpital*, Paris, Editions La Découverte.
- Conseil d'Etat (2003), *Rapport public 2003, Perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation française.
- Dard O. (2000), « Du privé au public. Des technocrates en quête d'un Etat rationnel et à la conquête de l'Etat républicain dans la France des années 1930 », in Baruch M. O., Duclerc V. (dir.), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte.
- Dard O. (2004), « Technocrates et services publics de 1918 à 1950 : de la rationalisation à la productivité », in Guglielmi G. J. (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF.
- Douence M. (2004), « La naissance du pouvoir d'organisation du service public dans la jurisprudence administrative des années 1900 », in Guglielmi G. J. (dir.), *Histoire et service public*, Paris, PUF.
- Dupuis G., Guedon M.-J. (1993), *Droit administratif*, Paris, Armand Colin, 4^e éd.
- Girault J. (1996), *Instituteurs, professeurs. Une culture syndicale dans la société française, fin XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Guglielmi G. J. (dir.) (2004), *Histoire et service public*, Paris, PUF.
- Join-Lambert O., Lochard Y., Raveyre M., Ughetto P. (2004), *Servir l'Etat et l'utilisateur. Définition et redéfinition du travail par le public dans le domaine des musées*, rapport pour le ministère de la Recherche et le Centre national de la Fonction publique territoriale.
- Join-Lambert O. (2001), *Le receveur des Postes, entre l'Etat et l'utilisateur*, Paris, Berlin.
- Jumeau C. (morceaux choisis et commentés par) (2001), *Vies de percepteurs. Fragments autobiographiques 1918-1993*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

- Kessler M.-C. (1978), *La politique de la haute fonction publique*, Paris, Presses de la FNSP.
- Mahouche B. (travaux en cours), *Les employés des centres de tri parisiens : gestion de l'emploi, itinéraires professionnels et géographiques, rationalisation du travail (1946-1989)*, thèse d'histoire en préparation sous la direction de M. Margairaz, Université de Paris X.
- Milloz P. (1983), *Les inspections générales ministérielles dans l'administration française*, Paris, Economica.
- Narritsens A. (1992), *Le syndicalisme des Indirectes (1903-1940)*, Paris, Institut CGT d'histoire sociale, 1992.
- Octobre S. (1998-1999), « Qu'est-ce qu'un conservateur ? », *Musées et collections publiques*, n°221-222, décembre-mars.
- Octobre S. (2002), « Dilemme de la professionnalisation : le cas des conservateurs de musées », in Poirrier P., Dubois V. (Dir.), *Les collectivités locales et la Culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, La Documentation française.
- Poirrier P., Rioux J.-P. (dir.) (2000), *Affaires culturelles et territoires (1959-1999)*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française.
- Prost A. (1982), *L'école et la famille dans une société en mutation (1930-1980), Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, vol. IV, Paris, Nouvelle Librairie de France.
- Revue française de gestion* (1997), « Public-privé », numéro spécial, n° 115, septembre-octobre.
- Roncayolo M. (dir.) (1985), *La ville aujourd'hui. Croissance urbaine et crise du citadin, Histoire de la France urbaine*, tome V, Paris, Le Seuil.
- Siwek-Pouydesseau J. (1993), *Les syndicats des grands services publics et l'Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Thepot A. (1998), *Les ingénieurs des mines du XIX^e siècle : histoire d'un corps technique d'Etat, 1848-1914*, Paris, Editions ESKA.