



**HAL**  
open science

# Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique. Bulletin de l'Institut international d'administration publique: Revue d'administration publique, 1976, 37, pp. 119-203. hal-03679070

**HAL Id: hal-03679070**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03679070>**

Submitted on 25 May 2022

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

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

# PRINCIPE HIÉRARCHIQUE ET PARTICIPATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE (1)

Danièle LOSCHAK

Professeur à l'Université d'Amiens

## Sommaire

### I — L'affirmation du principe hiérarchique

A. <i>La signification du principe hiérarchique</i> . . . . .	128
1. L'analyse weberienne . . . . .	123
a) la naissance de la bureaucratie moderne et la genèse du principe hiérarchique . . . . .	129
b) les caractéristiques fondamentales de la bureau- cratie moderne . . . . .	130
2. L'analyse marxiste . . . . .	131
a) Bureaucratie et lutte de classes . . . . .	131
b) Bureaucratie et superstructures idéologiques . .	133
B. <i>La mise en œuvre du principe hiérarchique</i> . . . . .	135
1. La justification du principe hiérarchique . . . . .	135
a) L'allégeance personnelle . . . . .	135
b) La subordination impersonnelle . . . . .	137
2. Les implications du principe hiérarchique . . . . .	143
a) La spécificité de la condition de fonctionnaire	143
b) Le maintien de la fonction publique à l'écart des luttes de classes . . . . .	145

1. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'une recherche coordonnée menée depuis quatre ans sur le thème de la participation par les facultés de droit d'Amiens et de Reims, notamment dans le cadre d'un séminaire de 3<sup>e</sup> cycle dirigé par Jacques Chevallier. Les principaux résultats de cette recherche font l'objet d'un numéro spécial des *Publications* de la faculté de droit d'Amiens.

## II — L'atténuation apparente du principe hiérarchique et l'introduction de la participation

A. <i>Les facteurs d'évolution</i> . . . . .	147
1. L'accentuation des luttes de classes . . . . .	148
a) La transformation de la condition sociale des fonctionnaires . . . . .	148
b) Conscience de classe et syndicalisme dans la fonction publique . . . . .	150
c) Lutte de classes et lutte antihiérarchique : la doctrine du syndicalisme intégral . . . . .	151
2. La recherche du consensus . . . . .	154
a) La prise en considération des facteurs psychologiques . . . . .	154
b) La mise en lumière des dysfonctions bureaucratiques . . . . .	156
c) La découverte des bienfaits de la participation . . . . .	157
B. <i>L'introduction de la participation dans la fonction publique</i> . . . . .	159
1. Des conquêtes progressives . . . . .	159
a) En France . . . . .	160
b) En Allemagne . . . . .	164
2. Des procédures diversifiées . . . . .	165
a) Les Whitley Councils en Grande-Bretagne . . . . .	167
b) La consultation institutionnalisée . . . . .	168
c) Les négociations collectives . . . . .	170

## III — Les limites de la participation et la persistance du principe hiérarchique

A. <i>Les obstacles à l'extension de la participation</i> . . . . .	173
1. Le refus d'aliéner les prérogatives étatiques . . . . .	174
a) Les obstacles politiques . . . . .	174
b) Les obstacles juridiques . . . . .	175
2. La dénonciation de l'ambiguïté de la participation . . . . .	177
a) une participation illusoire . . . . .	178

b) une participation ambiguë . . . . . 179  
 c) des réticences syndicales . . . . . 181

B. La persistance du principe hiérarchique . . . . . 183

1. Le principe hiérarchique et les contraintes « ordinaires » de la fonction . . . . . 183

a) Les manifestations du principe hiérarchique dans le service . . . . . 184

b) Les manifestations du principe hiérarchique hors du service . . . . . 187

2. Le principe hiérarchique et le « noyau dur » de l'appareil d'État . . . . . 190

a) L'armée . . . . . 192

b) La police . . . . . 195

c) La justice . . . . . 197

**Conclusion.** . . . . .

Si la discipline fait la force principale des armées, le principe hiérarchique, pour n'avoir pas été exprimé avec la même vigueur dans l'administration, n'en constitue pas moins un principe tout aussi essentiel de son fonctionnement. Car, au-delà des avantages pratiques que peut présenter une administration hiérarchisée, c'est la conception même de l'administration, partant, de la fonction publique, qui est ici en cause. Le principe hiérarchique est un principe multiforme, qui se concrétise à travers un certain nombre de règles d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique; mais cette diversité ne saurait masquer que toutes ces règles reposent en dernière analyse sur un fondement unique, qui lui-même renvoie à la nature de l'État et à la place qu'occupe en son sein l'administration.

La hiérarchie, dans la fonction publique, revêt d'abord un aspect organique, en ce sens qu'elle suppose une construction pyramidale des emplois et des services. Elle revêt ensuite un aspect fonctionnel, qui s'exprime par le couple autorité/obéissance hiérarchiques. Elle peut enfin revêtir un aspect de subordination personnelle des agents des grades inférieurs à ceux des grades supérieurs. La notion de hiérarchie renvoie donc immédiatement à celles de discipline, d'obéissance et de subordination d'un côté, d'ordre, de commandement et d'autorité de l'autre. Notions qui, si elles ont reçu une traduction et un contenu

juridiques (pouvoir d'organisation du service, pouvoir d'instruction, pouvoir de contrôle, pouvoir disciplinaire...), ont à l'évidence avant tout un contenu politique et psychologique, et de fortes connotations idéologiques.

Par ailleurs, et cette remarque est directement liée à la précédente qu'elle explique en partie, le principe hiérarchique ne fait pas sentir ses effets uniquement dans le cadre strict du service auquel le fonctionnaire appartient et ne se laisse pas réduire aux seuls pouvoirs du supérieur hiérarchique; il a des implications bien plus étendues, puisqu'elles conditionnent la situation du fonctionnaire dans l'État. La subordination du fonctionnaire à l'État dont il est l'agent, et dont il exerce les prérogatives, découle logiquement de ce que l'État, seul promoteur de l'intérêt général, doit être également le seul détenteur de l'autorité, en mesure de faire toujours prévaloir sa volonté. Les intérêts du fonctionnaire sont donc subordonnés non seulement à ceux du service mais d'une façon générale à ceux de l'État, et l'obligation d'obéissance à l'égard du supérieur hiérarchique se double d'une obligation de loyalisme à l'égard de l'État — le plus souvent, en fait, à l'égard du pouvoir en place. Le principe hiérarchique est ainsi directement à l'origine des restrictions à la liberté d'opinion ou d'expression du fonctionnaire.

Précisément en raison de son caractère multiforme, le principe hiérarchique a été justifié par des arguments de nature très diverse.

— Les premiers sont d'ordre *technique*. La division du travail et la spécialisation des tâches rendent d'autant plus nécessaire, pour maintenir l'unité et la cohérence de l'action administrative, l'existence d'un lien de subordination hiérarchique (1), grâce auquel l'administration est ainsi tout entière dans la main de ses dirigeants (2). C'est bien sûr chez Max Weber que l'on trouve l'analyse la plus rigoureuse de la supériorité technique du modèle d'organisation bureaucratique, reposant sur une hiérarchie des fonctions et des niveaux d'autorité.

— S'y ajoutent des arguments *juridiques* : la hiérarchie des normes et la hiérarchie des fonctions sont étroitement liées par le jeu des règles de compétence; plus généralement, en obéissant aux instructions de son supérieur hiérarchique, et en subissant son contrôle pour les actes qu'il accomplit, le fonctionnaire ne fait en somme que se conformer au principe de légalité, et donc aux nécessités d'un État de droit.

— Enfin, et on passe ici insensiblement du plan juridique au plan *politique*, dans un régime démocratique le pouvoir doit résider en dernière instance dans une autorité politiquement responsable. Le principe hiérarchique permet précisément d'attribuer, au moins formellement, le pouvoir de décision à l'autorité exécutive suprême, qui donne les

1. BOUGRAT, *L'obéissance hiérarchique*, Thèse, Paris, 1934.

2. HUGOT-DERVILLE, *Le principe hiérarchique dans l'administration française*, Thèse, Paris, 1913.

directives d'ensemble et est toujours en mesure de revenir sur une décision prise à un niveau inférieur.

Il reste que l'application intégrale du principe hiérarchique présente certains inconvénients. Les uns — défaut d'initiative, servilité et conformisme, favoritisme... — ont été dénoncés très tôt, et on a tenté d'y pallier en mettant en place un système de garanties juridiques visant à réduire le pouvoir discrétionnaire des supérieurs hiérarchiques dans le déroulement de la carrière de leurs subordonnés (règles de nomination et d'avancement, procédure disciplinaire, etc.). D'autres inconvénients sont apparus plus tard. Ils ont été mis en lumière par les psychosociologues qui, étudiant les relations humaines au sein des grandes organisations, ont montré que l'utilisation de méthodes autoritaires faisait naître chez les subordonnés des attitudes de passivité, voire de retrait, et entraînait des blocages nuisibles au bon fonctionnement de l'administration. Au modèle hiérarchisé traditionnel, on a opposé un modèle « participatif » fondé sur la recherche du consentement des subordonnés aux décisions qui les concernent ou qu'ils doivent appliquer, modèle repris à leur compte par les techniciens du management, parce que plus efficace.

La participation est désormais présentée comme un impératif essentiel dans la fonction publique, qui permet de répondre à un triple objectif : la démocratisation de l'administration, par l'atténuation des relations d'autorité, l'augmentation du niveau de satisfaction des agents dans leur travail ; l'amélioration de la qualité des décisions grâce à la disparition des blocages inhérents à toute organisation bureaucratique.

Mais la notion de participation n'a pas elle-même de contenu fixe et uniforme. Elle recouvre des modalités extrêmement diverses, depuis la simple consultation des intéressés jusqu'à des formules de type auto-gestionnaire. Elle peut constituer un élément du système décisionnel externe, ou affecter la gestion interne des services. Or, dans la mesure où la participation est ainsi susceptible de degrés, on est conduit à s'interroger sur l'atteinte réelle qu'elle porte au principe hiérarchique. Certes, la participation est présentée parfois comme la solution miracle à tous les maux dont souffrent nos sociétés ultra-hiérarchisées et bureaucratiques, et comme un facteur de transformation radicale des rapports sociaux. Mais pas plus que l'institution des comités d'entreprise ou l'intéressement des salariés aux fruits de l'expansion ne mettent en cause les fondements du système capitaliste, l'introduction d'éléments de participation dans la fonction publique ne signifie nécessairement l'abandon du principe hiérarchique, même si elle en gomme les aspects les plus visibles.

Nous voudrions précisément nous attacher ici à montrer que la participation n'est pas l'exacte antithèse du principe hiérarchique, car elle ne touche qu'à ses manifestations externes, et non à sa substance même. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement, sauf à remettre en

question les fondements de notre système politique, et les rapports socio-économiques sur lesquels il repose. Mais une telle démonstration exige que l'on dépasse les approches fragmentaires dont cette notion est l'objet, et qui s'expriment à travers un triple discours : juridique, sociologique, technique.

— Les juristes se bornent à décrire et commenter les procédures et les règles par lesquelles s'institutionnalise la participation dans la fonction publique, et à examiner comment les notions nouvelles (consultation, concertation, contractualisation...) s'insèrent dans un droit administratif traditionnellement inégalitaire dans son contenu et unilatéral dans sa forme.

— Les sociologues sont surtout préoccupés de mettre en lumière les dysfonctions du modèle d'organisation bureaucratique, et les relations de pouvoir qui se développent parallèlement aux hiérarchies officielles. La participation, dans cette perspective, est analysée comme un facteur de transformation des rapports de pouvoir formels ou informels, dont il s'agit de mesurer l'impact.

— Les adeptes du management, enfin, s'assignent pour objectif de trouver les modes de gestion les mieux adaptés à des sociétés en mutation rapide, et c'est dans cette optique qu'ils s'interrogent sur les mérites comparés d'une direction autoritaire et d'une direction « participative ».

Ce qui frappe, dans toutes ces approches de la participation, c'est l'évacuation du politique. Or cette absence quasi totale de référence à des données politiques est d'autant plus étrange que le principe hiérarchique a été pendant longtemps au centre d'un débat ouvertement politique — on pense notamment à la controverse sur le statut des fonctionnaires qui s'est poursuivie tout au long de la III<sup>e</sup> République en France — et que la participation a été érigée par certains courants politiques — à commencer par le gaullisme — en doctrine autonome.

En fait, cette façon de présenter le principe hiérarchique et la participation en éludant ou en escamotant le problème politique qui leur est sous-jacent n'est pas idéologiquement neutre. Le discours juridique est le reflet de l'idéologie libérale, toute imprégnée de la mystique de l'État, et s'abstient soigneusement de remettre en cause les fondements ou la légitimité des mécanismes politiques existants ou des procédures en vigueur. En bornant son analyse au niveau des superstructures juridiques, le juriste se condamne à n'appréhender que l'apparence des choses et à laisser échapper les facteurs d'explication profonds des phénomènes.

Les sociologues, de leur côté, qui voient dans la participation un moyen d'accroître la satisfaction des agents des grandes organisations, qu'elles soient publiques ou privées, échappent difficilement à la vision idyllique d'une société mieux intégrée, en minimisant contradictions et antagonismes. Ils s'interrogent rarement sur la relation profonde

entre certaines formes d'organisation et les rapports économiques et sociaux globaux, ce qui les conduit à négliger la spécificité de l'appareil d'État et de la situation de ses agents.

Quant à l'approche « technicienne » des problèmes de gestion, son apolitisme déclaré la fait apparaître comme un avatar des conceptions technocratiques, dont les présupposés idéologiques ont été suffisamment mis en évidence par ailleurs pour que l'on s'y attarde ici plus longuement (1).

Les deux reproches que l'on peut faire à la plupart des analyses portant sur la participation conçue comme l'antidote du principe hiérarchique, c'est à dire leur caractère fragmentaire et leurs implications idéologiques, sont du reste étroitement liés, dans la mesure où le refus d'envisager le phénomène de façon globale découle du refus de remettre en cause un certain nombre d'idées reçues, et le justifie en même temps. Ces approches partielles ne permettent pas, par conséquent, d'appréhender une réalité plus complexe, mais peut-être aussi plus cohérente que ne la fait apparaître la simple mise en balance des éléments « hiérarchiques » et « participatifs » dans l'administration. Dès lors se fait sentir la nécessité d'une analyse théorique, posant clairement le problème — politique — de la place de la fonction publique dans l'État, et susceptible de mettre en lumière la signification et la spécificité du principe hiérarchique dans l'administration publique.

Une telle analyse (2) requiert de recourir à une double méthode d'exposition, à la fois diachronique et synchronique. En effet, la donnée première, immédiate, qui s'impose à l'observateur et justifie la présente étude, c'est l'évolution qui affecte la plupart des pays et tend vers une atténuation apparente des relations hiérarchiques dans la fonction publique grâce à des formules de participation plus ou moins poussées. Mais l'explication de cette évolution ne peut être trouvée que par référence au contexte global qui conditionne les caractères fondamentaux de l'administration à différentes époques. Autrement dit, le principe hiérarchique n'évolue pas de façon autonome, et ne renferme pas en lui-même son propre facteur explicatif. Opérant dans la sphère des superstructures politiques et idéologiques, il est étroitement lié à un certain état des rapports socio-économiques — ce qui n'exclut pas, bien entendu, la possibilité de distorsions entre l'évolution des unes et des autres.

1. Voir par exemple MEYNAUD (J.), *La technocratie, mythe ou réalité?*, Payot, 1964.

2. Nous ne prétendons pas, ici, donner une analyse complète et définitive du problème, mais seulement poser quelques jalons dans une direction qui nous paraît mériter d'être approfondie. Si nous limitons par ailleurs notre étude aux systèmes de démocratie libérale, ce n'est pas parce que nous estimons que le principe hiérarchique a disparu là où les moyens de production ont été collectivisés, mais parce qu'il relève dans ce cas, nous semble-t-il, d'un autre mode d'explication, qui conduit notamment à s'interroger sur les causes de la persistance, voire du renforcement, des structures étatiques là où on avait prédit le dépérissement de l'État.



Suivant la méthode proposée, on partira de l'affirmation originelle du principe hiérarchique dans l'administration, en recherchant la signification qu'il a revêtu alors, et en montrant que son apparition est contemporaine de la naissance du capitalisme. On s'interrogera ensuite sur les facteurs qui expliquent l'atténuation de ses manifestations les plus apparentes et l'introduction d'éléments de participation dans la fonction publique. On montrera enfin qu'en dépit de cette évolution continue le principe hiérarchique est loin d'avoir disparu, la situation ambiguë qui en résulte pour les fonctionnaires ne faisant en somme que refléter les contradictions du système libéral lui-même<sup>(2)</sup>.

## I — L’AFFIRMATION DU PRINCIPE HIÉRARCHIQUE

Le principe hiérarchique est un élément fondamental de la conception traditionnelle de la fonction publique. Si les arguments invoqués pour justifier sa mise en œuvre diffèrent suivant que le régime politique se réclame d'une idéologie autoritaire ou libérale, et si la situation qui en résulte pour les fonctionnaires n'est pas identique dans les deux cas, sa signification profonde, elle, ne change pas. La raison d'être du principe hiérarchique ne peut en effet être dégagée qu'à partir d'une analyse théorique des rapports du modèle bureaucratique, dans lequel il s'inscrit, avec le mode de production capitaliste — analyse à laquelle se sont livrés des auteurs aussi différents que Max Weber et Marx — et non à partir des justifications idéologiques qui lui sont apportées.

### A. *La signification du principe hiérarchique*

Max Weber est l'un des premiers à avoir mis en lumière le rapport nécessaire du phénomène bureaucratique, fondé sur le principe hiérarchique, avec le système capitaliste. Son analyse converge sur de nombreux points avec l'analyse marxiste, mais elle s'en sépare par l'absence de toute référence à la nature de classe de l'État et donc au rôle de la bureaucratie dans le champ de la lutte des classes. Par là même, et en insistant sur l'universalité du modèle bureaucratique, supérieur à tout autre d'un point de vue purement technique, il a sans doute sous-estimé la spécificité du principe hiérarchique au sein de l'appareil d'État. Malgré les critiques formulées à son encontre, l'analyse webérienne demeure l'une des plus pertinentes et les plus riches d'enseignements théoriques.

1. Voir, pour un autre aspect, plus spécialisé, de la question, notre étude sur *Les droits politiques des fonctionnaires ou les contradictions du libéralisme*, Public. Fac. Droit Amiens, 1972-1973, n° 4, pp. 5-23.

### I. L'analyse weberienne

Dans *La vocation d'homme politique* (1), puis dans *Économie et société* (2), Max Weber montre comment le développement de l'État moderne a donné naissance à une bureaucratie détenant le monopole du pouvoir administratif, formée de fonctionnaires professionnels, et fondée sur un système de domination « légale rationnelle » impliquant une stricte hiérarchie des fonctions. Ce type d'organisation bureaucratique est, selon Max Weber, non seulement susceptible d'application universelle, mais inévitable en raison de sa supériorité technique sur tout autre modèle d'organisation.

#### A) La naissance de la bureaucratie moderne et la genèse du principe hiérarchique

Dans la société féodale, les détenteurs du pouvoir étaient eux-mêmes propriétaires des moyens de gestion, le vassal faisant face aux dépenses de l'administration dans le territoire qui lui était confié. Le développement de l'État moderne, au contraire, prend son point de départ dans la volonté du prince d'exproprier les puissances « privées » indépendantes qui, à côté de lui, détiennent un pouvoir administratif, ce processus s'accomplissant parallèlement à l'expropriation progressive des producteurs indépendants par l'entreprise capitaliste. En « coupant » la direction administrative des moyens de gestion, de la même façon que l'employé et le prolétaire sont « coupés » des moyens de production matériels dans l'entreprise capitaliste, l'État moderne est dès lors tenu d'avoir recours à des fonctionnaires professionnels, hautement spécialisés et qualifiés, qu'il rémunère et qui font carrière à son service. Si l'on retrouve à chaque époque des « hommes politiques professionnels » au service direct des princes et exerçant le pouvoir en son nom — clercs au Moyen Age, mandarins en Chine, noblesse de cours sous la monarchie absolue... — l'État bureaucratique se distingue de tous les systèmes qui l'ont précédé en ce qu'il revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime, et que sa domination est de type légal rationnel (3). Celui qui obéit n'obéit pas à la personne détenteur du pouvoir en tant que telle, mais à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté, et aux supérieurs désignés par les règlements dans les limites de la compétence que ceux-ci leur assignent. Dans le

1. 1919, trad. fr., Plon, 1959.

2. 1922, trad. fr., Plon, 1971.

3. On sait que, dans la trilogie de Max Weber, la domination légale est celle où l'autorité s'impose « en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une « compétence » positive fondée sur des règles établies rationnellement », et qu'elle s'oppose à la fois au pouvoir traditionnel et au pouvoir charismatique. Voir *La vocation d'homme politique*, in *op. cit.*, p. 114, et aussi *Économie et Société*, in *op. cit.*, pp. 219 et suiv.

modèle d'administration bureaucratique, qui représente le type le plus pur de la domination légale, celui vers lequel tendent tous les groupements modernes de domination, à commencer par l'État, le principe hiérarchique joue donc un rôle nouveau, spécifique, indissociable des autres éléments caractéristiques de ce modèle.

### **B) Les caractéristiques fondamentales de la bureaucratie moderne**

L'organisation bureaucratique est avant tout une organisation monocratique, fondée sur le principe de l'autorité hiérarchisée. La hiérarchie des fonctions et des niveaux d'autorité implique un système de domination et de subordination permettant un contrôle des grades inférieurs par les grades supérieurs. L'ensemble du personnel administratif est composé d'agents nommés en raison de leur qualification, organisés selon une hiérarchie d'emplois clairement définie et correspondant à une sphère de compétence déterminée, rétribués d'après leur rang dans la hiérarchie, pouvant être promus à un échelon supérieur en fonction de l'appréciation de l'autorité hiérarchique, soumis enfin à une stricte discipline et à un contrôle. Dans un tel système, le chef hiérarchique adresse des ordres aux subordonnés, contrôle leurs actes pour s'assurer qu'ils sont conformes à ses ordres et, en cas de non-conformité, peut leur infliger des sanctions.

L'administration bureaucratique, sous sa forme monocratique, en raison des avantages de précision, de rapidité, de stabilité, de discipline, de rigueur qu'elle présente, est susceptible, selon Max Weber, d'un point de vue strictement technique, d'atteindre le plus haut degré d'efficacité, et constitue le moyen le plus rationnel d'encadrement de l'activité humaine. Elle se révèle supérieure aux formes d'administration collégiale qui impliquent des frictions, des retards, des compromis entre points de vue contradictoires, alors qu'un système hiérarchisé réduit les conflits et assure l'unité de la direction grâce à une subordination stricte des agents à l'autorité suprême.

Ainsi caractérisée, la bureaucratie est étroitement liée, à l'origine, à l'économie capitaliste de marché, qui a besoin d'une administration fondée sur des règles impersonnelles, formelles, « calculables » et prévisibles, et servie par des fonctionnaires désintéressés, objectifs, agissant « sans haine ni passion ». L'entreprise capitaliste ne peut s'accommoder d'un système où la sympathie, la faveur, la grâce ou la gratitude personnelle — en un mot, l'arbitraire — joueraient un rôle déterminant. Or la bureaucratie écarte précisément de l'activité officielle tout ce qui, étant purement personnel, irrationnel ou émotionnel, échappe au calcul. A l'inverse, la bureaucratie n'a pu atteindre sa forme la plus perfectionnée que grâce au progrès des connaissances techniques et au développement des communications qui ont eux-mêmes coïncidé avec l'essor du capitalisme. Le besoin d'un savoir spécialisé est tel, en raison du

développement de la technologie moderne et des méthodes de production économique qu'il rend inéluctable le processus de bureaucratisation de l'administration. Car le savoir spécialisé est de l'essence de la bureaucratie comme il est de l'essence du capitalisme. Mais si le capitalisme est historiquement à l'origine du modèle d'organisation bureaucratique, sa supériorité technique est telle qu'un système socialiste « rationnel » ne pourrait s'abstenir de la reprendre à son compte. L'universalité du modèle bureaucratique revêt donc, pour Max Weber, un double aspect, puisqu'il est susceptible de s'appliquer non seulement quel que soit le système économique, mais aussi quelle que soit la nature — publique ou privée — des institutions; la grande entreprise capitaliste, le parti de masses, peuvent être — et sont en fait — organisés selon les mêmes principes qui président au fonctionnement de la bureaucratie étatique.

## 2. L'analyse marxiste

Si l'analyse de Max Weber a le mérite d'avoir mis en lumière les circonstances historiques qui ont donné naissance au modèle bureaucratique, elle néglige de poser le problème de la nature de l'appareil d'État et du rôle de la bureaucratie étatique. Dans ces conditions, le principe hiérarchique apparaît comme une nécessité pratique, comme une simple technique d'organisation rationnelle. C'est précisément ce que contestent les marxistes, qui insistent sur la signification spécifique du principe hiérarchique dans une société divisée en classes<sup>(1)</sup> : la bureaucratie, catégorie sociale caractérisée par son appartenance à l'appareil répressif d'État, est un instrument au service de la classe dominante; et le principe hiérarchique a notamment pour fonction de résoudre la contradiction entre ce rôle joué par la bureaucratie et l'appartenance de classe de ses agents. Quant au « bureaucratisme », c'est-à-dire la bureaucratie considérée comme système spécifique d'organisation et de fonctionnement interne de l'appareil d'État, il est lui aussi étroitement lié au mode de production capitaliste : non seulement par le biais des structures de l'État capitaliste, comme Max Weber l'avait bien noté, mais aussi par celui de l'idéologie capitaliste dominante.

### A) Bureaucratie et lutte de classes

Pour les marxistes, la violence, au sens où l'entend Max Weber, est un élément constitutif de l'État. Et la bureaucratie, qui détient le

1. Voir notamment : MARX et ENGELS, *Critique de la philosophie de l'État de Hegel*, 1842, *L'idéologie allemande*, 1846; *Le Manifeste communiste*, 1848; *Le 18 brumaire de Louis-Napoléon Bonaparte*, 1852; *La guerre civile en France*, 1871. ENGELS, *L'origine de la famille, de la propriété et de l'État*, 1884. LÉNINE, *L'État et la Révolution*, 1917. POULANTZAS, *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, 1972, plus particulièrement, t. II, pp. 154 et suiv.

monopole de l'usage de la force à l'encontre des citoyens, fait partie de l'appareil répressif dont l'État a besoin pour se maintenir, au même titre que la police, l'armée ou la magistrature. Mais alors que pour le courant libéral cet appareil de contrainte est utilisé au profit de tous, c'est-à-dire dans l'intérêt général de la collectivité, la bureaucratie incarnant le pouvoir, la norme, la continuité et la rationalité face à des intérêts privés divisés et contradictoires (Hegel), les marxistes contestent la notion même d'intérêt général, dénuée de sens dans une société divisée en classes. L'existence d'une force « planant en apparence au-dessus de la société » qui s'incarne dans l'État, est rendue nécessaire par la division de la société en forces antagonistes, afin de maintenir le conflit dans certaines limites<sup>(1)</sup>. Si bien que le pouvoir politique, à proprement parler, est « le pouvoir organisé d'une classe pour l'oppression d'une autre », et « l'État est en règle générale l'État de la classe économiquement dominante qui, avec le concours de l'État, devient également la classe politiquement dominante et acquiert ainsi de nouveaux moyens de réprimer et d'exploiter la classe opprimée<sup>(2)</sup> ».

La bureaucratie, en tant que catégorie sociale, n'exerce donc pas un pouvoir politique propre, contrairement à ce qui semble ressortir des thèses de Max Weber. Les fonctionnaires sont placés en apparence au-dessus de la société, puisqu'ils disposent de la force publique et, d'une façon générale, de pouvoirs de contrainte sur les particuliers; mais lorsqu'ils mettent en œuvre ces prérogatives, ils agissent en tant qu'organes d'un État qui est l'instrument de la domination de la classe possédante, et donc, en dernière analyse, dans l'intérêt de celle-ci. Mais dans la mesure où les agents de l'administration se recrutent au sein d'autres classes sociales que la classe dominante, il peut y avoir contradiction entre l'appartenance de classe de la bureaucratie et le rôle qu'elle est appelée à jouer, en tant qu'élément de l'appareil d'État, dans le champ de la lutte des classes.

Cette contradiction n'apparaît d'ailleurs qu'avec la formation de l'État absolutiste, qui correspond au passage du mode de production féodal au mode de production capitaliste. Elle suppose en effet une autonomie relative du politique et de l'économique, qui n'existait pas lorsque l'exercice des fonctions publiques était directement dépendant, dans un système féodal, de l'appartenance à une caste ou à un ordre. Mais dès lors qu'il n'y a plus automatiquement coïncidence entre l'intérêt de la classe économiquement et politiquement dominante et celui des agents chargés d'exercer le pouvoir en son nom, il devient d'autant plus nécessaire de maintenir l'unité et la cohérence de la bureaucratie; or celles-ci ne pourront être atteintes que par une hiérarchisation stricte de l'administration, impliquant obéissance du fonctionnaire à

1. ENGELS, *L'origine*.

2. MARX et ENGELS, *Le manifeste communiste*.

ses supérieurs et subordination de son intérêt personnel à l'intérêt de l'État. L'unité du pouvoir d'État sera sauvegardée dès lors que la bureaucratie fonctionnera en tant que hiérarchie de compétences par délégation du pouvoir central. Si le principe hiérarchique est plus contraignant et connaît un champ d'application plus étendu au sein de la bureaucratie étatique que dans le secteur privé, c'est précisément parce qu'il revêt ici une importance vitale pour la préservation des intérêts politiques de la classe dominante.

Mais ce procédé, pour être efficace, suppose une occultation systématique de la nature de classe de l'État, qui permet de faire reconnaître par les fonctionnaires eux-mêmes la légitimité du principe hiérarchique, au nom d'une idéologie de l'intérêt général que l'on s'efforce — généralement avec succès — de leur inculquer. C'est là un des aspects de l'impact de l'idéologie dominante sur la bureaucratie en tant que forme d'organisation.

### B. Bureaucratie et superstructures idéologiques

La dominance, dans le mode de production capitaliste, de l'idéologie véhiculée par la bourgeoisie, et imprégnée de discours juridico-politique, découle de ce que « les idées de la classe dominante sont, à toute époque, les idées de la classe dominante, et de ce que « les idées dominantes ne sont rien d'autre que l'expression idéologique des conditions matérielles dominantes <sup>(1)</sup> ».

En tant qu'idéologie dominante, dont la fonction essentielle est de maintenir les rapports de classe existants, l'idéologie bourgeoise fait sentir ses effets dans tous les secteurs de la vie sociale, et conditionne ainsi directement certaines caractéristiques du modèle d'organisation bureaucratique. Dès 1848 Marx insistait sur le fait que « l'essence spirituelle de la bureaucratie, c'est le secret, le mystère, gardé dans son sein grâce à la *hiérarchie*, et vis-à-vis du monde extérieur grâce à sa nature de corporation fermée », ajoutant : « le principe de son avoir est donc l'autorité et, sa mentalité est le *culte de cette autorité* <sup>(2)</sup>. Or cette fermeture au monde extérieur de la bureaucratie, qui est à ses propres yeux le but ultime de l'État, n'est possible qu'en raison de la séparation entre la société civile et l'État — « abstraction de la société civile » — séparation sur laquelle sont fondés à la fois le système politique libéral et l'idéologie libérale.

En approfondissant l'analyse, on a pu mettre en parallèle les principales caractéristiques du modèle bureaucratique — système de règles générales et abstraites, détermination de compétence hiérarchisées, caractère impersonnel des fonctions, séparation de la vie privée et de

1. MARX et ENGELS, *L'idéologie allemande* (souligné par nous).  
2. MARX, *Critique...* (souligné par nous).

la fonction publique, hiérarchie des emplois fondée sur le savoir abouissant à une césure entre la haute fonction publique et les agents subalternes, règne du secret, etc. — autant d'éléments indispensables au fonctionnement hiérarchique strict de l'appareil d'État — avec les différents aspects de l'idéologie dominante. A un premier niveau, on constate que le fonctionnement d'une administration bureaucratisée suppose une référence constante, implicite ou explicite, à des notions ou des valeurs clés — État de droit, règne de la loi, hiérarchie des normes, égalité juridique, séparation de l'individu et du citoyen, intérêt général... — qui constituent autant de composantes majeures de l'idéologie juridique bourgeoise.

A un second niveau, c'est la « rationalité formelle » de l'appareil bureaucratique qui apparaît elle-même comme une manifestation du phénomène de réification propre à la société capitaliste, que traduit notamment le caractère fétichiste de la marchandise et la généralisation de la forme juridique dans les rapports sociaux. En effet, comme le montre Lukás, « la bureaucratie implique une adaptation du mode de vie et de travail et, parallèlement aussi, de la conscience aux présuppositions économiques et sociales de l'économie capitaliste ». D'où une spécialisation croissante des fonctions sociales, une recherche de lois rationnelles et formelles, une division du travail analogues à celles qui régissent l'entreprise capitaliste. Ceci conduit à traiter les questions d'un point de vue objectif, d'une façon de plus en plus *formellement* rationnelle, et à intensifier la spécialisation unilatérale des hommes. Sur le plan de la conscience, on cherche à inculquer au fonctionnaire les notions de « probité » et d'objectivité bureaucratique et l'idée que « l'honneur » et le « sens de la responsabilité » exigent de lui une soumission totale à un système de relations entre choses <sup>(1)</sup>.

En même temps, cette dépersonnalisation des rapports au sein de l'administration, dont de nombreux sociologues ont montré qu'elle était une des composantes du phénomène bureaucratique, permet une meilleure acceptation de l'autorité hiérarchique par les fonctionnaires, qui ont l'impression d'obéir à la règle objective et non à une personne; mais si elle est perçue subjectivement comme moins aliénante, la subordination n'en est pas moins réelle, puisqu'elle est le fondement nécessaire d'un système qui ne pourrait pas fonctionner sans elle.

\* \* \*

Il ressort de ces analyses que la signification profonde du principe hiérarchique ne peut être comprise que par référence au modèle d'organisation bureaucratique et, par suite, à un certain type de rapports

1. LUKACS (G.), *Histoire et conscience de classe*, 1922, éd. franç., Éditions de Minuit, 1960, p. 127.

socio-économiques. Le principe hiérarchique remplit une fonction spécifique au sein de l'appareil d'État, dans la mesure où celui-ci joue lui-même un rôle spécifique dans le champ de la lutte des classes. Les modalités sous lesquelles il se présente dans une administration bureaucratique reflètent par ailleurs la formalisation des rapports sociaux engendrés par le mode de production capitaliste et répercutée à tous les niveaux — juridico-politique et idéologique — des superstructures de cette formation.

### **B. La mise en œuvre du principe hiérarchique**

Si l'on examine maintenant la mise en œuvre concrète du principe hiérarchique dans différents systèmes de fonction publique à la lumière de l'analyse qui précède, on constate que si une évolution très nette accompagne le passage de l'État « absolutiste » à l'État « libéral », tant au niveau de la justification du principe hiérarchique que de ses implications pour le fonctionnaire, cette évolution n'affecte nullement le principe hiérarchique en tant que tel, dont la légitimité et la nécessité sont constamment réaffirmées, de même que l'irréductibilité de la condition de fonctionnaire à celle de salarié.

#### **I. La justification du principe hiérarchique**

Le passage du féodalisme au capitalisme a créé les conditions de la constitution d'une bureaucratie moderne. Mais dans l'État absolutiste, État de transition, la subordination des agents revêt encore la forme de l'allégeance personnelle à un monarque, alors que dans l'État capitaliste moderne, aux structures politiques « démocratiques-libérales », cette subordination prend une coloration impersonnelle : le fonctionnaire obéit à la loi, expression de la volonté générale; il est subordonné à l'État, promoteur de l'intérêt général. En même temps, la nature de l'obligation d'obéissance se transforme, ou du moins l'interprétation qu'en donnent les auteurs change, comme le montrent les controverses doctrinales.

##### **A. L'allégeance personnelle**

La naissance de l'État moderne correspond à un processus de centralisation au cours duquel le pouvoir central, en s'institutionnalisant, acquiert le monopole du pouvoir politique à l'intérieur du territoire national. Les autres sources de pouvoir, dont l'existence caractérisait la féodalité, et qui constituaient autant de limites à la puissance du pouvoir central, sont peu à peu éliminées. La notion de souveraineté de l'État, qui se forme à cette époque, exprime l'unité du



pouvoir politique tant à l'intérieur du pays que dans ses rapports avec l'extérieur (4). Cette institutionnalisation va de pair avec l'apparition d'un système juridique de type moderne, c'est-à-dire écrit, comportant des règles générales et abstraites, réglementant les rapports des sujets de l'État avec le pouvoir central, et surtout avec la naissance d'une bureaucratie dont les membres ne poursuivent plus la réalisation de leurs intérêts propres, mais exerçant les fonctions politiques de l'État.

Mais l'État absolutiste se caractérise par le fait que le titulaire de la puissance étatique, généralement un monarque, concentre entre ses mains tous les pouvoirs, sans aucun contrôle réel sur l'exercice qu'il en fait. La formule « l'État, c'est moi » se traduit, pour les fonctionnaires, par un lien d'allégeance personnelle au souverain. L'exemple le plus frappant est celui de la Prusse, où s'est constitué très tôt un système de fonction publique moderne et perfectionné (5). La devise du despotisme éclairé, sous Frédéric-Guillaume I<sup>er</sup> et Frédéric II : « tout pour le peuple, rien par le peuple », implique l'emploi de méthodes autoritaires de gouvernement, bien adaptées à un type d'administration relativement élémentaire, dans un pays peu développé et à prédominance agraire. La fonction publique est régie par une discipline quasi-militaire et vouée toute entière au culte de l'autorité hiérarchique, incarnée par le souverain.

Malgré l'évolution constitutionnelle qui accompagne la mutation socio-économique des États européens, la fonction publique est restée durablement marquée par les conditions historiques et politiques dans lesquelles elle a pris naissance. On peut d'abord mentionner le cas extrême de la Grande-Bretagne où, aujourd'hui encore, les *Civils Servants* sont les serviteurs de la Couronne, et où le manuel remis à chaque fonctionnaire à son entrée au service pour lui indiquer ses droits et ses devoirs précise expressément : « Légatement, vous servez la Reine ». Les fonctionnaires doivent leur poste au bon plaisir du souverain (*the Civil Servant Holds His Office at Pleasure*) et sont théoriquement révocables *ad nutum*. Bien que la pratique contredise ces principes, ceci montre bien que le *Civil Service* a conservé, au moins formellement, l'aspect patriarcal et domestique de l'ancienne maison royale.

En France même, le serment d'allégeance sera exigé des fonctionnaires jusqu'à la III<sup>e</sup> République. L'absolutisme de l'Ancien Régime s'est en effet prolongé dans l'œuvre napoléonienne, qui a imprimé à l'administration française le « pli monarchique (6) ». C'est sous le Consulat et l'Empire que s'élabore la conception d'une administration cohérente et rationnelle, instrument de la centralisation étatique, et qu'est créé un corps de fonctionnaires irresponsables, étroitement subordonnés aux

1. POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 171 et suiv.

2. Voir KENIG (P.), *La fonction publique de la République fédérale d'Allemagne*, in *La Documentation française*, NED, n° 3683-4, 1970, pp. 5-6.

3. LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration*, PUF, 1968, p. 494.

ministres, et donc à l'Empereur. Les ministres, en effet, sont dans une situation d'allégeance et de dépendance personnelles vis-à-vis de celui-ci, qui les nomme et les révoque à volonté. A leur tour, ils ont pleine autorité sur leurs bureaux. « C'est le gouvernement personnel à tous les niveaux, appuyé par les clientèles, sans lesquelles il n'y a ni prestige, ni autorité politique sur la hiérarchie des inférieurs (1) ».

L'expérience de la monarchie constitutionnelle et le développement d'un système parlementaire sous la Restauration et la monarchie de Juillet atténuent la dépendance de l'administration à l'égard du souverain, dans la mesure où celui-ci est peu à peu dessaisi du pouvoir politique au profit des ministres. Mais le rétablissement de l'absolutisme sous le second Empire ranime les traditions autoritaires. Et c'est seulement avec l'avènement de la III<sup>e</sup> République, qui « décapite » l'État en instituant la toute puissance des assemblées et qui correspond en même temps à l'instauration durable de la démocratie libérale, que la fonction publique est dégagée des liens de subordination personnelle envers le chef de l'État.

Un phénomène analogue, mais plus prononcé et plus durable encore, se produit en Allemagne. Sous l'Empire bismarckien, les fonctionnaires ne connaissent qu'un seul maître : l'Empereur. Les ministres n'étant pas responsables devant le Parlement, l'exécutif forme un bloc monolithique et tout le personnel est nommé et révoqué par le chef de l'État, auquel ils promettent fidélité. Après l'intermède de Weimar, marqué par une tentative de libéralisation, le III<sup>e</sup> Reich renforce l'engagement personnel envers le *Führer* des fonctionnaires. Ceux-ci sont liés au *Führer* et au Reich par un rapport de service et de fidélité, et doivent au premier, qui leur assure sa protection spéciale, « fidélité jusqu'à la mort ». Ces liens d'allégeance personnelle devaient permettre d'utiliser l'administration et ses agents pour la réalisation de l'entreprise totalitaire que constituait l'instauration de l'ordre national-socialiste, et n'étaient en somme qu'un aspect de la mise au pas générale du pays.

A cet égard, le contraste est frappant avec le statut des fonctionnaires élaboré par Vichy, qui, malgré sa coloration fortement autoritaire, et exception faite des discriminations raciales qu'il comporte, reste conforme, sinon dans son esprit, du moins dans sa forme, à la conception de la fonction publique qui s'était peu à peu dégagée sous la III<sup>e</sup> République.

#### **B. La subordination impersonnelle**

La disparition de l'allégeance personnelle au souverain n'entraîne pas la disparition du principe hiérarchique dans l'administration. Seul son fondement se transforme. L'autorité de l'État, représentant de

1. *Op. cit.*, p. 502.

l'intérêt général face aux intérêts particuliers, est réaffirmée avec force <sup>(1)</sup>; et les fonctionnaires en tant qu'organes de l'État mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique, sont dans une situation subordonnée : le bon fonctionnement de l'administration implique en effet que ses agents se conforment à l'intérêt général tel qu'il est défini par le pouvoir politique. En obéissant à ses supérieurs hiérarchiques, le fonctionnaire obéit en dernière analyse à la loi, expression de la volonté générale, conformément aux exigences de l'État de droit et de la démocratie représentative.

1) L'insistance mise sur la nécessité de préserver l'autorité de l'État dans un régime libéral n'est paradoxale qu'en apparence : entre la liberté et l'autorité, les libéraux ne choisissent pas, ils tentent de les concilier. Le maintien de l'ordre social étant une condition indispensable à l'exercice des libertés, c'est à l'État qu'il revient de mettre tout en œuvre pour l'assurer. Or le maintien de l'ordre ne peut être le fait que d'un État fort, et celui-ci ne se conçoit pas sans une administration hiérarchisées.

Pour illustrer cette idée, on citera ici certaines formules de l'exposé des motifs de la loi de 1941 portant statut des fonctionnaires. Sans prétendre assimiler Vichy et la III<sup>e</sup> République, on peut en effet admettre que ce texte reflète, poussée jusqu'à l'extrême, la conception de beaucoup de « libéraux » pour lesquels le libéralisme s'arrête, précisément, aux portes de la fonction publique. Il faut bien voir, d'ailleurs, que le texte en question se borne pour une large part à codifier les règles déjà en vigueur sous le régime précédent. Il y est dit, notamment, qu'« un État fort doit disposer d'une administration puissamment ordonnée, ferme dans le devoir, et dont les services mériteront la considération et la reconnaissance du pays ». Le statut des fonctionnaires aura donc pour objectif d'« affirmer l'autorité de l'État, d'en faire découler la responsabilité des chefs, de restaurer la dignité de la fonction publique ». « L'autorité de l'État s'y affirme dans l'énoncé des devoirs particuliers qu'imposent au fonctionnaire les nécessités supérieures du service public auquel il est appelé à collaborer », devoirs qui s'étendent même à sa vie privée, afin de ne pas compromettre le prestige de la fonction. « La responsabilité des chefs, corollaire de leur autorité, est affirmée en toutes circonstances. Le chef, après s'être éclairé, décide;

1. Notamment en France à l'occasion de la controverse sur la légalité des syndicats de fonctionnaires, sur laquelle on reviendra plus loin, et qui s'est déroulée à la fois sur le plan politique, devant le Parlement, et sur le plan doctrinal. Entre le début du siècle et la fin de la III<sup>e</sup> République, le nombre d'ouvrages consacrés au principe hiérarchique est impressionnant. Citons parmi eux : ALIBERT, *Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires*, Thèse, Paris, 1909; BOUGRAT, *L'obéissance hiérarchique*, Thèse Paris, 1934; HUGOT-DERVILLE, *Le principe hiérarchique dans l'administration française*, Thèse, Paris, 1913, etc. Sans compter les articles parus sur la question, et les développements qui lui sont consacrés dans les traités généraux comme ceux de DUGUIT, CARRE DE MALBERG ou BERTHÉLEMY.

il décide seul, en toute liberté. » La loi elle-même précise, en son article 5, que le fonctionnaire « doit en toutes circonstances respecter et faire respecter l'autorité de l'État », et en son article 13 que « les fonctionnaires, à tous les rangs de la hiérarchie, sont soumis à une discipline fondée sur l'autorité des chefs, l'obéissance et la fidélité des subordonnés ». On ne saurait mieux faire apparaître le lien étroit qui relie l'autorité de l'État et le principe hiérarchique.

Il reste que l'une comme l'autre sont justifiés au nom de l'intérêt général. Il s'agit toujours de faire prévaloir « l'intérêt prééminent du service public », car l'État, dont les fonctionnaires sont les serviteurs, est « l'institution suprême, expression de la structure sociale, incarnée par des gouvernants qui ont pour mission l'accomplissement permanent de certains services, conformément à l'intérêt national et à l'utilité sociale (1) ». On conçoit, dès lors, que l'intérêt particulier des fonctionnaires doive s'effacer devant l'intérêt de l'État, « c'est-à-dire l'intérêt général dont l'État est le serviteur » et qui « prime tout (2) ».

La justification du principe hiérarchique est donc d'abord politique, mais dans la mesure où la notion d'intérêt général est en quelque sorte « récupérée » par les juristes, qui en font le fondement du régime de droit public et de la spécificité des règles applicables à l'administration, on passe insensiblement d'une justification politique à une justification juridique, et d'un discours ouvertement idéologique à un discours où l'idéologie se camoufle derrière une formulation juridique. Ce passage est clairement illustré par la conclusion d'un ouvrage consacré au principe hiérarchique dans l'administration française (3), où l'auteur écrit, s'élevant contre les thèses du syndicalisme intégral : « La campagne menée contre le principe hiérarchique dans notre administration... c'est l'assaut donné au dernier rempart de notre société moderne par les puissances de la révolution sociale et de l'anarchie », avant d'ajouter : « L'administration est faite par le public; elle n'est pas la chose du fonctionnaire, elle gère les intérêts de la Nation, c'est à elle-seule, à ses représentants, que revient le choix des chefs. »

Le principe hiérarchique, dans une démocratie représentative, est nécessaire au fonctionnement du régime parlementaire et à la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle; car le ministre, en tant que chef hiérarchique des fonctionnaires qui sont sous ses ordres, répond de leurs actes devant les chambres. En même temps, dans la mesure où le ministre fait écran entre le Parlement et l'administration, la séparation des pouvoirs est garantie. Le législateur ne connaît théoriquement que le ministre, et l'administration reste à l'abri d'investigations ou d'inter-

1. ALIBERT, *op. cit.*

2. FAURE (F.), *Les syndicats de fonctionnaires*, in *Rev. pol. et parlem.*, mars 1906, pp. 437-446.

3. HUGOT-DERVILLE, *op. cit.*

ventions directes. Mais toute cette construction théorique suppose, encore une fois, qu'il existe une parfaite hiérarchisation des services et des agents, telle que tout acte accompli dans un service puisse être imputé à la seule personne politiquement responsable de l'administration, c'est-à-dire le ministre. Aristide Briand, alors ministre de l'Instruction publique, interpellé à propos de la révocation d'un syndicaliste, se référait à ce schéma constitutionnel lorsqu'il déclarait devant la chambre des députés, en 1907 : « Là où il y a la responsabilité, il y aura aussi l'autorité... Je suis responsable devant vous ; vous pouvez m'interpeller sur les actes de mes subordonnés. Mais du moment que vous avez ce droit, moi j'ai le droit d'exiger de vous, par voie de logique, que vous n'affaiblissiez pas en moi le principe d'autorité (1) ».

On retrouve cette même référence implicite dans le manuel remis aux fonctionnaires britanniques, qui leur rappelle, dès les premières pages : « légalement, vous servez la Reine. Cela signifie, pratiquement, que vous êtes au service du ministre responsable de votre Département, qui exerce ses pouvoirs en tant que membre du gouvernement de Sa Majesté ; et puisque le ministre est responsable devant le Parlement, vous servez le Parlement et donc la communauté ». « Dans un pays démocratique, c'est aux représentants élus qu'il revient de définir la politique gouvernementale... Vous devez faire ce que le Parlement souhaite que vous fassiez (2) ».

2° Si le principe hiérarchique continue par conséquent à être justifié, dans la doctrine libérale, par la nécessité de préserver l'autorité de l'État, la subordination du fonctionnaire change de nature : serviteur de l'État dépositaire de l'intérêt général, il est au service de la collectivité, et non plus au service personnel du souverain. Mais la démocratie libérale suppose aussi l'existence d'un État de droit, où chaque citoyen n'est tenu d'obéir qu'à la loi, « expression de la volonté générale ». Dans quelle mesure l'obéissance hiérarchique est-elle compatible avec ce schéma ? A cette question, deux types de réponses sont théoriquement possibles et ont été successivement apportés. On peut — et c'est en gros la thèse de la doctrine allemande — estimer que la situation du fonctionnaire est radicalement différente de celle du citoyen dans ses rapports avec la puissance publique, et justifier ainsi la nature spécifique de l'obéissance hiérarchique. A l'inverse, on peut aussi tenter de démontrer, comme l'ont fait Duguit, et surtout Carré de Malberg (3), que l'obéissance hiérarchique n'est qu'une application par-

1. Cité par Maxime LEROY, *Syndicats et services publics*, 1909.

2. *Handbook for the New Civil Servant*, in *Civil Service Department*, 13<sup>e</sup> éd., 1970.

3. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. III, 1930, pp. 269 et suiv., et *L'État, les gouvernants et les agents*, 1907, pp. 454 et suiv. ; CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, 1920, pp. 514 et suiv., qui expose et critique les thèses de la doctrine allemande et celle de Duguit.

Voir aussi, pour un exposé de cette controverse doctrinale : BOUGRAT, *op. cit.* ; et DI MALTA, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, in *LGDJ*, 1961.

ticulière de l'obéissance à la loi, et que l'autorité hiérarchique n'existe qu'en vertu d'une habilitation légale.

— Pour Laband, la fonction publique crée au profit de l'État un devoir spécial d'obéissance, irréductible tant au devoir général d'obéissance de tous les citoyens envers l'État qu'aux obligations nées d'un contrat entre employeur et employé. « Remplir ses devoirs de fonctionnaire n'est pas se conformer aux termes d'un contrat, c'est remplir le devoir de fidélité et d'obéissance que l'on a accepté. » Dans ces conditions on conçoit que le fonctionnement interne des services administratifs, dans la mesure où il ne concerne pas les citoyens mais uniquement les agents de l'administration, puisse échapper au principe général qui interdit à l'autorité administrative d'agir en dehors de toute habilitation légale. Autrement dit, le pouvoir hiérarchique qui appartient à l'autorité administrative supérieure, qu'il s'exprime dans des prescriptions réglementaires ou par des ordres individuels, ne trouve pas son fondement dans la loi mais tire sa force juridique du devoir spécial d'obéissance des agents appelés à exécuter ses ordres.

Cette thèse, défendue par la plupart des auteurs allemands, et notamment par Jellinek, à la fin du siècle dernier, qui sera énergiquement combattue par la doctrine française, s'explique fort bien dans le contexte du 1<sup>er</sup> Reich; elle constitue une tentative pour traduire sur le plan juridique et en même temps justifier un système de fonction publique dans lequel l'obéissance hiérarchique est encore largement conçue comme découlant de liens d'allégeance personnelle.

— C'est dans une direction totalement opposée que s'engage Duguit, pour expliquer la nature et le fondement du pouvoir hiérarchique. L'obligation du fonctionnaire d'obéir aux ordres de ses supérieurs n'est qu'un aspect de l'obligation générale d'agir conformément à la loi de la fonction. En organisant la hiérarchie administrative, la loi a en effet mis à la charge des fonctionnaires un devoir d'obéissance hiérarchique, comme en témoignent de nombreux textes conférant aux administrateurs le droit de réformer ou d'annuler les actes de leurs subordonnés. Le devoir d'obéissance prend ainsi sa source dans la loi elle-même. Et les ordres donnés par le supérieur hiérarchique trouvent également dans la loi le fondement de leur force obligatoire. Cette construction habile implique la possibilité pour l'autorité administrative de prendre de sa propre initiative des mesures d'administration internes, sans avoir à les fonder sur un texte spécial.

— Cette conception paraît encore trop large à Carré de Malberg, qui conteste l'idée qu'il puisse exister une puissance hiérarchique en dehors du cadre strict de l'exécution des lois, qui seule justifie la sujétion spéciale à laquelle sont tenus les agents subalternes. Autrement dit, un ordre émanant de l'autorité supérieure ne saurait s'appuyer que sur une prescription ou une autorisation législative, et l'ordre donné ne peut en

aucun cas tenir lieu de base légale à l'acte accompli par le subordonné. Ceci exclut de même tout pouvoir réglementaire propre qui serait conféré à l'autorité administrative pour l'organisation et le fonctionnement du service. En définitive, le devoir d'obéissance hiérarchique se réduit à ceci que l'agent qui reçoit un ordre doit l'exécuter sans en apprécier lui-même la légitimité ni la régularité : c'est à l'autorité supérieure de déterminer ce qui rentre légitimement dans l'exécution des lois — à moins, bien entendu, que l'ordre excède ouvertement les pouvoirs fixés par une loi non équivoque, ou qu'il aille directement à l'encontre d'une prescription formelle des lois — hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire est délié de son obligation d'obéissance.

La construction imaginée par Carré de Malberg est incontestablement cohérente et séduisante : elle revient à tirer les conséquences, en ce qui concerne la fonction publique, d'une conception extrême de la fonction administrative, limitée à la stricte exécution des lois. Elle conduit par là-même à restreindre et à dépersonnaliser au maximum l'autorité et l'obéissance hiérarchique. Malheureusement, ni le droit positif — qui reconnaît par exemple le pouvoir réglementaire des chefs de service — ni la pratique administrative, ne viennent corroborer ces thèses. La jurisprudence relative à l'ordre illégal<sup>(1)</sup> montre qu'aujourd'hui encore en cas de conflit entre le principe hiérarchique et la légalité, et sauf cas tout à fait particuliers, c'est le premier qui l'emporte. Surtout, le principe hiérarchique fait tellement partie de l'univers du fonctionnaire, dont la carrière dépend de l'appréciation de ses supérieurs, que la force obligatoire des ordres ou instructions est plus grande, à ses yeux, que l'ensemble des règles générales de compétence : la légalité, pour l'agent, c'est le respect de la discipline et la soumission aux ordres du supérieur hiérarchique<sup>(2)</sup>.

Par conséquent, l'affirmation suivant laquelle, en obéissant à ses supérieurs hiérarchiques, le fonctionnaire obéit en dernière instance à la loi, révèle avant tout une volonté de justifier le principe hiérarchique dans la perspective de l'idéologie politique libérale, dont le principe de légalité est une des composantes essentielles, au même titre que l'intérêt général ou l'autorité de l'État qui en est le garant. Ainsi « légitimé », le principe hiérarchique ne disparaît donc pas avec le passage de l'État autoritaire à l'État libéral, et il continue à produire ses effets sur la condition du fonctionnaire.

1. Le statut de Vichy disposait, en son article 13 : « Dans le cas où l'ordre reçu leur paraîtrait entaché d'irrégularité, ou s'ils estiment que son exécution pourrait entraîner des inconvénients graves, les subordonnés doivent exprimer leur manière de voir à leurs supérieurs. Si l'ordre donné est maintenu, il doit être exécuté ». En revanche, le système allemand actuel, en réaction contre les excès auxquels avait conduit l'interprétation stricte du devoir d'obéissance sous le III<sup>e</sup> Reich, manifeste le souci de faire prévaloir sur lui le respect de la légalité.

2. WIENER (Céline), *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, in *LGDJ*, 1970, pp. 97 et suiv.

## 2. Les implications du principe hiérarchique

Il ne s'agit pas ici d'examiner les différents aspects du principe hiérarchique, et les règles juridiques par lesquelles il se concrétise — pouvoir d'instruction et de contrôle, pouvoir disciplinaire, pouvoir d'organisation des services... — qui sont suffisamment connus. Tout au plus fera-t-on remarquer que le pouvoir discrétionnaire des supérieurs hiérarchiques, en matière de nomination (concours), d'avancement (tableaux d'avancement) ou de discipline (communication du dossier) notamment, a été peu à peu limité par différentes procédures tendant à garantir les fonctionnaires contre l'arbitraire. Ces procédures avaient d'ailleurs le double avantage de constituer une « soupape de sûreté » face aux revendications des fonctionnaires, et de permettre de préserver l'administration des pressions politiques extérieures.

On envisagera le problème d'un point de vue plus général, en montrant que le principe hiérarchique constitue en quelque sorte la pierre angulaire de la condition faite aux fonctionnaires, dont il synthétise les différents aspects : la fonction publique apparaît comme une catégorie tout à fait à part dans la nation, qui doit rester à l'écart des luttes politiques et sociales.

### A. La spécificité de la condition de fonctionnaire

Cette spécificité se traduit par la soumission des fonctionnaires à un statut réglementaire, manifestant la prééminence de l'État puisque modifiable à tout moment et exorbitant du droit commun. Établi dans l'intérêt exclusif du bon fonctionnement de l'administration, ce statut impose des obligations spéciales aux fonctionnaires et, dans la mesure où il comporte des garanties, celles-ci apparaissent moins comme un droit que comme une faveur octroyée (1). En contrepartie, l'État assure au fonctionnaire un traitement, qui doit lui permettre de vivre décemment, « à l'abri des difficultés matérielles (2) ». Le terme même de « traitement » indique bien qu'il ne s'agit pas d'un salaire représentant le prix du travail effectué : le fonctionnaire n'exerce pas un métier, à proprement parler, mais un service, une magistrature. C'est pourquoi, notamment, il est légitime de lui imposer des obligations s'étendant au-delà de ses obligations strictes de service : devoir de réserve généralisé dans sa vie privée pour préserver la « dignité » de la fonction, et dans ses activités politiques pour ne pas porter atteinte à la neutralité du service public.

1. Voir WEBER (Y.), *L'administration consultative*, in *LGDJ*, 1968, pp. 11 et suiv.

2. *Statut de Vichy*, exposé des motifs. Voir aussi l'article 3 qui dispose : « Le caractère éminent de la fonction publique, ainsi que les garanties qu'elle comporte, imposent à celui qui en est investi des devoirs spéciaux. »



Sur tous ces points, l'accord est unanime, tant dans la doctrine et la jurisprudence que chez les hommes politiques, qui tout au long de la III<sup>e</sup> République en France, se fondent sur ces principes pour rejeter les revendications des fonctionnaires. C'est ainsi que Duguit insiste sur le caractère « objectif » de la situation du fonctionnaire, entièrement déterminée par la loi du service ; « le fonctionnaire est comme un rouage de cette sorte de machine à administrer que constitue chaque service (1) ». S'agissant des avantages matériels, il récuse la conception suivant laquelle ceux-ci constitueraient la rétribution des prestations de travail fournies par le fonctionnaire, et montre qu'ils sont établis uniquement en vue du bon fonctionnement du service, en permettant à l'agent de se consacrer uniquement à sa fonction. Il en va de même des garanties accordées au fonctionnaire pour le protéger dans ses intérêts moraux et pécuniaires contre l'arbitraire des gouvernants, car « le fonctionnaire remplira avec d'autant plus de zèle ses devoirs fonctionnels qu'il se sentira plus fortement et plus efficacement protégé par la loi dans sa situation ».

On conçoit, dans ces conditions, qu'il n'y ait pas d'assimilation possible entre la condition de fonctionnaire et celle de salarié de droit privé : les fonctionnaires « n'ont pas de patron, n'ont pas d'intérêts contradictoires à débattre », et ne sont pas vis-à-vis de l'État dans la situation d'un employé lié à son employeur par un contrat de travail (2). Duguit rejette à cet égard, comme Alibert, la distinction faite par Bertélémy entre fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion, vis-à-vis desquels l'État serait dans la situation d'employeur et qui seraient liés à lui par un lien de nature contractuelle. Les arguments invoqués à l'encontre de cette thèse sont extrêmement intéressants pour notre propos, car ils se réfèrent précisément à l'existence du lien hiérarchique qui unit le fonctionnaire à l'État. Alibert estime en effet que le fonctionnaire est toujours l'agent de la puissance publique, quelles que soient les fonctions qu'il exerce et les procédés qu'il met en œuvre et que, les services publics fonctionnant toujours dans l'intérêt général, il ne peut y avoir de lien contractuel en l'absence d'un intérêt privé, tant du côté du fonctionnaire que du côté de l'État. Et il poursuit : dans tous les cas, ce sont les rapports disciplinaires qui forment l'élément essentiel de la situation juridique du fonctionnaire, rapports qui sont « de la même nature que ces règles posées unilatéralement et dont l'ensemble constitue la hiérarchie ; or le principe de la hiérarchie oblige le fonctionnaire à obéir purement et simplement au statut qui lui est imposé par voie d'autorité et qui fait de lui un sujet de l'administration (3) ».

1. *Traité de droit constitutionnel*, t. III, pp. 103 et suiv.

2. *Op. cit.*, p. 246.

3. ALIBERT, *op. cit.*, (souligné par nous).

Ces quelques lignes expriment avec une clarté exemplaire ce qui fait l'essence du principe hiérarchique dans l'administration : le fonctionnaire est un « sujet » de l'administration, alors que le salarié privé est dans un rapport contractuel, et donc formellement égalitaire, vis-à-vis de son employeur. Dès lors les fonctionnaires, qui forment une catégorie à part, ne sauraient se prévaloir des règles qui régissent le monde du travail. C'est ce que Clémenceau répond en 1907 aux instituteurs qui réclament le droit de se syndiquer : « aucun gouvernement, déclara-t-il, n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime... Vous prenez place dans une *société hiérarchisée* où vous recevez pour un nombre limité d'heures de travail un traitement établi par la loi, où vous bénéficiez d'un avancement régulier à l'abri des crises économiques..., où vous jouissez d'avantages divers,... où vous n'avez ni à combattre le taux de votre rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse des salaires, ni à vous assurer contre le chômage,... où, pour conclure, vous apparaissez bien comme formant dans la société *une catégorie spécialement avantagée*, avec des droits et même, si j'ose le dire, avec des *devoirs particuliers* (1) ». Et cette situation radicalement à part rend inconcevable la pénétration dans l'administration des luttes qui affectent le monde industriel.

#### B. Le maintien de la fonction publique à l'écart des luttes de classes

Curieusement, la plupart des auteurs français, au tournant du siècle, semblent admettre l'existence des luttes de classes qui s'expriment dans les conflits entre patrons et ouvriers, même s'ils estiment, comme Duguit, que « la doctrine qui prêche la lutte des classes est sauvage, abominable », qu'elle contribue à « créer de la misère, de la souffrance (2) », ou, comme Hauriou, qu'elle constitue un « appel au droit de justice privée (3) ». Précisément pour ces raisons, ils repoussent avec horreur jusqu'à l'idée même de voir la lutte des classes pénétrer dans les rouages de l'État, en se fondant sur deux types d'arguments.

Il y a d'abord le fait que « les fonctionnaires, en acceptant leur nomination, ont accepté d'assurer le fonctionnement du service conformément aux lois existantes », alors surtout que « le service fonctionne dans l'intérêt de la nation elle-même, dans l'intérêt de toutes les classes sans distinction qui composent la nation (4) ». Cette conception est l'exacte traduction de l'occultation de la nature de classe de l'État, caractéristique de l'idéologie libérale. La référence à un intérêt général

1. Cité par HUGOT-DERVILLE, *op. cit.*, (souligné par nous).

2. *Op. cit.*, p. 242.

3. Note sous CE, 13 janvier 1922, Buisson, S., 1922, III, 1.

4. DUGUIT, *ibid.*

quasi mythique et conçu comme transcendant les intérêts particuliers est omniprésente, puisqu'elle permet de légitimer non seulement les prérogatives de l'État à l'encontre des citoyens, mais les contraintes qu'il impose à ses serviteurs. Alors qu'ouvriers et employeurs ont des intérêts particuliers à défendre, des intérêts « de classe », il n'en va pas de même des fonctionnaires, qui représentant des intérêts généraux, ne sauraient avoir de revendications spécifiques à formuler à l'encontre de l'État.

D'autant moins — et c'est le second argument invoqué — qu'ils font partie intégrante de l'État, c'est-à-dire de la hiérarchie administrative, et qu'on ne saurait par conséquent concevoir qu'un conflit puisse s'élever entre l'État et eux <sup>(1)</sup>. Le refus de reconnaître aux fonctionnaires le droit syndical et le droit de grève, dont on examinera plus loin les aspects concrets, se fonde précisément sur l'idée que « la forme syndicale est, par elle-même, une organisation de lutte, qui implique une attitude d'hostilité envers la hiérarchie », car « les syndicats se sont constitués sur le terrain de la lutte des classes ». Or il est inadmissible « que le principe de la lutte de classes soit posé à l'intérieur de la hiérarchie administrative ». Si l'appel à la lutte de classes, « au droit de justice privée », a été toléré dans le monde industriel, c'est parce que celui-ci est encore à l'état de chaos; il « ne saurait l'être dans le monde administratif qui est ordonné, comme tout ce qui fait partie de l'État. La hiérarchie administrative est une corporation sans employeurs ni employés, et à l'intérieur de laquelle les conflits doivent être réglés administrativement ou contentieusement, mais pas par la lutte des classes <sup>(2)</sup>.

L'antinomie absolue entre la lutte des classes et le principe hiérarchique illustre nettement le double caractère de celui-ci, qui implique certes la subordination des intérêts particuliers des fonctionnaires à l'intérêt général, mais constitue, à un niveau supérieur, la condition indispensable au maintien de l'unité du pouvoir d'État.

\*  
\*  
\*

Au-delà des justifications idéologiques ou juridiques données au maintien du principe hiérarchique dans un régime libéral, sa signification réelle transparait. Nécessité politique dans une société divisée en classes, il permet de résoudre la contradiction latente entre le rôle joué par la bureaucratie étatique au service de la classe dominante, et l'appartenance de classe de ses membres. En même temps, cette contradiction est occultée par un discours idéologique qui met au premier plan l'intérêt général et le bien commun dont l'État est censé être le représentant et que les fonctionnaires ont donc pour mission de promouvoir. Cette occultation est en effet la condition indispensable à

1. FAURE (F.), *article cité*.

2. HAURIUO, *ibid.*, (souligné par nous).

l'acceptation par les fonctionnaires des obligations spécifiques qu'on leur impose et, d'une façon générale, de la situation diminuée qui est la leur en tant que citoyens et en tant que travailleurs.

Mais un tel système est fondé sur un équilibre nécessairement instable. Il arrive en effet un moment où la transformation et l'extension des tâches de l'État provoquent des changements dans la structure sociale de la fonction publique, et où le rapport de forces en son sein devient tel que des concessions de plus en plus nombreuses doivent être accordées. L'introduction d'éléments de participation, en réponse aux revendications des fonctionnaires, apparaît d'autant plus nécessaire que le modèle rigide d'organisation bureaucratique devient lui-même source de dysfonctions importantes, en raison des exigences nouvelles auxquelles l'administration doit faire face. Le principe hiérarchique n'est certes pas remis en cause, mais ses manifestations les plus visibles sont atténuées.

## II — L'ATTÉNUATION APPARENTE DU PRINCIPE HIÉRARCHIQUE ET L'INTRODUCTION DE LA PARTICIPATION

L'introduction de procédures de participation dans la fonction publique atténue la rigueur du principe hiérarchique dans la mesure où elle a pour effet de donner aux intéressés un droit de regard plus ou moins étendu sur les décisions qui les concernent ou qu'ils sont chargés d'appliquer. L'examen fait apparaître une évolution assez générale dans la plupart des pays, allant dans le sens d'une extension de la participation des agents publics à la détermination des conditions de travail et d'emploi du personnel. Cette évolution ne s'est pas faite partout au même rythme et n'a pas atteint partout le même stade. Mais on trouve à l'origine de ce phénomène des facteurs économiques, politiques et sociaux étroitement comparables d'un pays à l'autre.

### A. *Les facteurs d'évolution*

On a montré plus haut que le modèle d'organisation bureaucratique, fondé sur une hiérarchisation stricte des organes et des agents, était né dans des circonstances historiques déterminées, et qu'il répondait à une double nécessité technique et politique — dans la phase du capitalisme libéral. Mais l'évolution des rapports de production, caractérisée par la concentration des moyens de production et le passage d'une économie de concurrence à une économie monopoliste, a nécessairement des répercussions au niveau de l'appareil d'État : celui-ci est amené à prendre en charge des secteurs nouveaux — dans les domaines économique, social, culturel — toujours plus nombreux et réservés aupa-

ravant à l'initiative privée. Cet accroissement et cette diversification des tâches étatiques entraînent à leur tour des changements importants au sein même de la fonction publique.

Dans un premier stade, les fonctionnaires, plus nombreux, issus de couches sociales moins favorisées, voyant s'atténuer à la fois les privilèges dont ils jouissaient et la spécificité des fonctions qu'ils exerçaient traditionnellement, acquièrent peu à peu une véritable conscience de classe et remettent en cause les aspects les plus contraignants du principe hiérarchique. La modification du rapport de forces politiques au sein de l'appareil d'État, qui correspond d'ailleurs à une intensification générale de la lutte de classes, oblige les pouvoirs publics à accorder un certain nombre de concessions sur des points secondaires, afin de préserver l'essentiel en désamorçant des revendications qui risqueraient de perturber le fonctionnement harmonieux de l'administration.

Dans un second stade, le débat se déroule au niveau idéologique : la rigidité du principe hiérarchique est dénoncée et la participation prônée par les psycho-sociologues puis par les théoriciens du management qui insistent sur les bienfaits du consensus. La diversification des tâches administratives et leur moindre spécificité par rapport à celles que remplit le secteur privé obligent à repenser les méthodes de gestion. Le modèle bureaucratique apparaît en effet comme générateur de dysfonctions importantes, et l'on se tourne par conséquent vers un modèle « participatif », susceptible d'atteindre de meilleurs résultats sur le plan de l'efficacité. Mais ce discours technique n'est pas neutre idéologiquement, dans la mesure où il a pour effet — ou pour objet — d'occulter les contradictions en les présentant comme secondaires et donc surmontables, et où il tend à renforcer l'adhésion au système de la part de ceux qui en font partie.

### **I. L'accentuation des luttes de classes**

La transformation progressive de la condition sociale des fonctionnaires fait naître chez eux une conscience de classe qui se traduit par une syndicalisation croissante et des revendications à la fois corporatives et politiques. La doctrine du syndicalisme intégral, en France, au début du siècle, reflète bien le lien étroit qui existe aux yeux de ses défenseurs, entre la lutte de classes et la lutte anti hiérarchique.

#### **A. La transformation de la condition sociale des fonctionnaires <sup>(1)</sup>**

Pendant longtemps, la fonction publique a constitué une catégorie relativement homogène et jouissant d'une situation plutôt privilégiée

1. Sur ce point, voir GOURNAY, KESSLER, SIWEK-POUYDESSEAU, *Administration publique*, PUF, 1967, pp. 46-55.

par rapport aux travailleurs du secteur privé. Les contraintes pesant sur les agents de l'État étaient d'autant mieux acceptées que le service public comportait des avantages matériels importants — sécurité de l'emploi, retraite, congés, notamment — et était en même temps source de prestige. L'esprit de corps, la conviction d'appartenir à une élite, entretenue par le culte du service public et de l'intérêt général, contribuaient, certes, à couper les fonctionnaires du reste de la nation; mais ils les dissuadèrent par là-même de faire valoir des revendications propres face à l'État.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le plus modeste fonctionnaire devait au moins savoir lire et écrire, ce qui le situait au-dessus de la masse de la population, encore largement analphabète. Même d'origine populaire, les agents publics ne se confondaient pas avec les gens du peuple, ouvriers ou paysans : assurés d'un emploi et d'une retraite, payés au mois, ils appartenaient à la petite bourgeoisie. L'accès aux échelons moyens et supérieurs de la fonction publique, quant à lui, était pratiquement réservé aux couches aisées de la population, tant en raison de l'insuffisance des traitements que des diplômes exigés.

En France, c'est surtout à partir de la III<sup>e</sup> République que la fonction publique va devenir un moyen de promotion sociale, l'administration s'ouvrant peu à peu aux éléments populaires (1), parallèlement à la diffusion de l'enseignement gratuit et obligatoire. Mais ce sont essentiellement les besoins de l'économie qui vont déterminer l'accroissement considérable des effectifs de la fonction publique à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle, et par conséquent l'élargissement des bases sociales de son recrutement (2). Les classes moyennes traditionnelles étant incapables de fournir la masse nécessaire de fonctionnaires, ceux-ci se recrutent de plus en plus dans la classe ouvrière et la paysannerie. L'homogénéité de la fonction publique s'en trouve atténuée, et les divisions verticales en son sein reflètent assez exactement les stratifications sociales existant dans la société globale. L'employé subalterne de l'administration se sent plus proche des salariés du secteur privé exerçant des fonctions analogues aux siennes que des fonction-

1. Cette évolution avait déjà commencé sous le Second Empire, au cours duquel l'exode rural s'accéléra et se traduisit par un transfert de main-d'œuvre du secteur primaire vers le secteur secondaire mais aussi vers le secteur tertiaire. Voir sur ce point l'analyse de MARX dans « Le 18 brumaire de Louis-Napoléon Bonaparte », qui écrit : « La propriété parcelaire, par sa nature même, sert de base à une bureaucratie toute puissante et innombrable... Elle crée une surpopulation sans travail qui, ne trouvant place ni là à campagne, ni dans les villes, recherche par conséquent les postes de fonctionnaires comme une sorte d'aumône respectable et en provoque la création » (Éd. soc., 1969, p. 132).

2. 494 000 agents en 1914, 682 000 en 1936, 946 000 en 1946, 1,7 million environ aujourd'hui, non compris les agents des collectivités locales, les agents non titulaires, les personnels militaires, et le secteur nationalisé. Si l'on tient compte de toutes ces catégories, on arrive à un chiffre supérieur à 3 millions, soit 15 % de la population active.

naires appartenant aux grades supérieurs de la fonction publique, issus en majorité de la moyenne et de la haute bourgeoisie.

Si l'on considère que dans le même temps les privilèges attachés au service public se dévalorisent, en raison de l'extension au secteur privé des avantages autrefois réservés aux fonctionnaires, et de la perte de prestige due notamment à l'accroissement de leur poids numérique dans la nation, on conçoit que ceux-ci, surtout aux échelons les plus bas de la hiérarchie, tendent à comparer leur situation à celle des travailleurs du secteur privé et à revendiquer les mêmes droits que ceux dont jouissent les autres salariés.

### **B. Conscience de classe et syndicalisme dans la fonction publique**

On sait que le droit syndical n'a été reconnu que très tardivement aux fonctionnaires français, précisément parce qu'il semblait incompatible avec le principe hiérarchique, alors qu'il avait été reconnu dès le début du siècle — dans des limites étroites il est vrai — aux fonctionnaires britanniques. Mais la « prolétarianisation » croissante de la fonction publique a très tôt fait apparaître le droit de se syndiquer au premier plan des revendications des agents publics. Or, dans le contexte français au moins, cette revendication est symptomatique de la prise de conscience, par les petits fonctionnaires, de leur appartenance de classe (1).

Dans un premier temps (2), les organisations de fonctionnaires sont de simples organismes d'entraide, sans fonction revendicative, puisqu'aussi bien les agents publics jouissent d'avantage jugés suffisants, et en tout cas supérieurs à ceux accordés aux salariés du secteur privé. Pourtant, dès 1887 se forme un syndicat des instituteurs de la Seine, groupant 10 000 adhérents, immédiatement condamné par le gouvernement, qui se fonde sur un arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1885 interprétant dans un sens restrictif la loi Waldeck-Rousseau de 1884 sur les syndicats. L'arrêt dit en effet que cette loi ne saurait s'appliquer « à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole, ni par suite aucun intérêt économique ». Le vote de la loi de 1901 sur les associations, qui ne comporte, elle, aucune restriction quant à la nature des intérêts à défendre — mais confère une capacité juridique légèrement diminuée — va provoquer une floraison d'associations de fonctionnaires, essentiellement corporatives, et parfois compromises avec les pouvoirs publics : « associations de décorés », aurait dit d'elles Jean Jaurès.

1. Cette prise de conscience a été dans la plupart des pays plus tardive, et souvent aussi moins nette qu'en France. Mais il faut bien voir que la combativité des organisations ouvrières y était également moindre dans le secteur privé.

2. Voir CHAUSSADE (T.), *La consultation en France — La fonction publique*, in *La consultation dans l'administration*, Mouton, 1970, pp. 307-349.

Très rapidement, néanmoins, on constate une tendance à transformer, ouvertement ou non, les associations en syndicats. Malgré le refus constant du gouvernement et des Chambres — en particulier du Sénat — de reconsidérer le problème de la légalité des syndicats de fonctionnaires, ceux-ci renforcent leur influence dans la fonction publique. A tel point, d'ailleurs, que par deux fois au moins, en 1924 et en 1928, le gouvernement se verra contraint de traiter avec eux. Et en 1920, la fédération des fonctionnaires adhère à la CGT. Or, comme le font remarquer avec inquiétude de nombreux auteurs, les motivations des fonctionnaires qui revendiquent le droit de se syndiquer sont claires : les avantages de la loi de 1884 par rapport à celle de 1901 ne sont pas décisifs sur le plan juridique, et l'intérêt de la distinction est avant tout politique. « Les employés de l'État tiennent à la forme syndicale parce qu'ils se considèrent comme une fraction du prolétariat, et veulent s'unir aux ouvriers de l'industrie privée pour la défense d'intérêts communs », écrit Alibert, qui poursuit : « Le syndicat étant l'arme de lutte et le moyen d'organisation employé par les ouvriers, ils s'obstinent à revendiquer les mêmes droits pour revendiquer le même idéal (1). » En 1907, réunis en congrès, « les travailleurs des postes (revendiquent) le bénéfice de la loi de 1884, car tout autre régime... perpétuerait la division du prolétariat (2) ». De même, les instituteurs, qui constituent avec les postiers l'« aile marchante » de la fonction publique, écrivent dans leur Manifeste, en 1905 : « Par leurs origines, par la simplicité de leur vie, les instituteurs appartiennent au peuple... C'est au milieu des syndicats ouvriers que nous prendrons connaissance des besoins intellectuels et moraux du peuple (3). »

La revendication syndicale est donc incontestablement le reflet d'une conscience de classe naissante chez les fonctionnaires, qui refusent de dissocier leurs revendications corporatives des revendications politiques et économiques de la classe ouvrière dans son ensemble. Mais la lutte de classes, en pénétrant l'appareil d'État, prend très explicitement et très logiquement la forme d'une lutte anti-hiérarchique, exprimée dans la doctrine du « syndicalisme intégral », largement inspirée des idées du syndicalisme révolutionnaire.

### C. Lutte de classes et lutte antihiérarchique : la doctrine du syndicalisme intégral

La charte d'Amiens, qui a imprimé sa marque au mouvement syndical français, est fondée sur la reconnaissance de la lutte des classes et fait sienne la devise de la Première Internationale affirmant que « l'émancipation des travailleurs sera l'œuvre des travailleurs eux-

1. *Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires, op. cit.*

2. Cité par HUGOT-DERVILLE, *op. cit.*,

3. *Ibid.*



mêmes ». Elle assigne au syndicalisme la tâche de préparer « l'émancipation intégrale qui ne peut se réaliser que par l'expropriation capitaliste », et considère que « le syndicat, aujourd'hui groupement de résistance, sera, dans l'avenir, le groupement de production et de répartition, base de réorganisation sociale ». Le syndicalisme révolutionnaire, « qui fait du syndicat l'organe et de la grève générale, le moyen de la transformation sociale (1) », reste manifestement tributaire des conceptions anarchistes par la primauté qu'il accorde à la lutte économique sur la lutte politique, à l'encontre des marxistes qui subordonnent la transformation des structures économiques et sociales à la conquête du pouvoir politique.

La doctrine du syndicalisme intégral, en attribuant aux syndicats de fonctionnaires le même rôle qu'aux syndicats ouvriers dans l'organisation future de la société, et en sous-estimant par conséquent la spécificité de l'appareil étatique, repose sur une analyse théorique dont on peut contester les prémisses. Elle est par ailleurs souvent ambiguë sur certains points essentiels, comme le recours à la grève générale, en raison de la diversité des préoccupations, et parfois des orientations idéologiques des hommes qui s'en réclament : « partiellement démocratique, partiellement socialiste », tendant tout à la fois à la « régénération » de l'État et à sa « subversion (2) », le syndicalisme intégral reste malgré tout significatif du refus par les syndicats de fonctionnaires du principe hiérarchique qui les maintient dans une situation étroitement subordonnée par rapport à un État dont ils critiquent le rôle et contestent l'autorité (3).

La doctrine du syndicalisme intégral contient à la fois une critique de l'organisation administrative existante et une vision prospective de ce qu'elle devrait être à l'avenir. L'État capitaliste actuel a besoin de pouvoirs centralisés, de ministres à poigne, de fonctionnaires obéissant aveuglément à la consigne (4). Si le régime politique est démocratique,

1. MONATTE, intervention au congrès anarchiste international d'Amsterdam en 1907. Cité in MAITRON (J.), *Ravachol et les anarchistes*, Julliard, 1964, pp. 145-146.

2. LEROY (Maxime), *Syndicats et services publics*, 1909.

3. Parmi une bibliographie extrêmement abondante, on pourra se référer notamment aux ouvrages précités de HUGOT-DERVILLE, ALIBERT, BOUGRAT, ainsi qu'à BERTHÉLÉMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd., 1923, (introduction); PAUL-BONCOUR, *Les syndicats de fonctionnaires devant le Parlement*, in *La Revue socialiste*, 1906, pp. 5-36; BERTHOD, *Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie*, in *Rev. pol. et parlem.*, mars 1906, pp. 413-432 (suivi d'une « réponse à l'article précédent » de F. Faure); LEROY (M.), *Syndicats et services publics*, précité; *Les transformations de la puissance publique et les syndicats de fonctionnaires*, 1907; Georges CAHEN, *Les fonctionnaires. Leur action corporative*, 1907. Les thèses de DUGUIT sont exposées dans son article sur « Le syndicalisme », in *Rev. pol. et parlem.*, juin 1908, pp. 472-493, et dans son « Traité », t. III, 1930, § 60. Voir aussi PISIER-KOUCHNER (E.), *Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit*, in *LGDJ*, 1972, pp. 226-240.

4. VANDERVELDE et DESTREE, *Le socialisme en Belgique*, cité par PAUL BONCOUR, *op. cit.*

le régime administratif est régalien, l'autorité hiérarchique étant le soutien de l'arbitraire. La démocratisation de l'administration implique la suppression de l'autorité et de la discipline imposées d'en haut, et la prise en charge du service par les fonctionnaires eux-mêmes, regroupés au sein d'associations corporatives démocratiquement organisées, qui éliront librement leurs chefs.

Par conséquent, « les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'État remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés (1) ». L'État centralisé cédera la place à une fédération de services publics, les gouvernants et le Parlement conservant un simple pouvoir de contrôle et de surveillance permettant de préserver l'unité et d'éviter l'anarchie. L'État souverain, en devenant un simple gérant de services publics, perdra ses prérogatives régaliennes traditionnelles. La gestion par les fonctionnaires eux-mêmes, employés sur une base contractuelle, de services désormais décentralisés, aura de plus des conséquences favorables pour les administrés, en suscitant chez les premiers un intérêt et une énergie renouvelés, en renforçant leur responsabilité, et en permettant une entente directe entre les uns et les autres.

Le syndicalisme administratif, qui apparaît comme une prise de possession des services publics par les agents, constitue donc un moyen d'émancipation des fonctionnaires à l'égard de la hiérarchie. En se rapprochant des syndicats ouvriers, les fonctionnaires montrent que leurs intérêts sont identiques à ceux du public, et affaiblissent l'autorité d'un État qui, sous le couvert de l'intérêt général, ne sert en réalité que l'intérêt d'une majorité électorale.

Mais les associations de fonctionnaires sont aussi le commencement d'une « socialisation des fonctions de l'État », le début de la « société socialiste de producteurs associés où une administration des choses... remplacera l'État, l'État de classes (2) ». Il est vrai que chez certains auteurs, le syndicalisme fonctionnariste conserve un caractère très fortement corporatiste. Ainsi, Duguit, pour qui les classes sociales sont essentiellement des groupes professionnels, part de l'idée que les fonctionnaires, qui accomplissent des tâches ayant un caractère commun, constituent une classe sociale distincte. Ils peuvent donc se syndiquer pour la défense de leurs intérêts professionnels communs. Mais Duguit nie catégoriquement la lutte des classes, et le syndicalisme apparaît chez lui comme un instrument de la cohésion sociale. Il maintient donc l'impossibilité non seulement pour les fonctionnaires d'adhérer à aucune des deux grandes centrales — CGT et CGTU — qui prèchent la lutte

1. Manifeste des Instituteurs, 1905, cité par ALIBERT, *op. cit.* et par HUGOT-DERVILLE, *op. cit.*

2. Édouard Vaillant à la Chambre, *J. O.* du 8 mai 1907, cité par Maxime LEROY, *Syndicats et services publics*, précité.

des classes, mais aussi de constituer des unions entre associations de fonctionnaires appartenant à des services différents, qui ne pourraient pas prétendre avoir pour but la défense d'intérêts strictement professionnels.

La contestation du principe hiérarchique revêt, dans ces conditions, un aspect beaucoup moins radical. Il ne s'agit plus de transformer les rapports socio-économiques qui servent de base à la domination étatique, mais d'améliorer le fonctionnement des services publics, ou tout simplement de moderniser la conception de l'État en la débarrassant d'un certain nombre de notions jugées désuètes comme celles de puissance publique ou de souveraineté. Il reste que dans un cas comme dans l'autre la structure hiérarchisée de l'organisation administrative est considérée comme nuisible à son fonctionnement harmonieux. C'est cette idée que l'on retrouve, sous un angle différent, dans les théories actuelles sur le management, inspirées par les études de psycho-sociologues dénonçant les dysfonctions du modèle bureaucratique.

## 2. La recherche du consensus

Les premières tentatives de remise en cause des principes traditionnels d'organisation concernent au départ essentiellement le secteur privé, où les impératifs de rentabilité sont plus immédiats, et la recherche de l'efficacité par conséquent plus nécessaire. Les théories de Fayol et de Taylor sont critiquées par l'école des relations humaines, aux États-Unis, parce qu'elles ne tiennent pas compte des motivations psychologiques des employés; puis les sociologues découvrent que le modèle wéberien n'est pas toujours et nécessairement le plus efficace. La participation, qui permet d'obtenir un certain consensus apparaît alors comme le moyen de remédier aux dysfonctions bureaucratiques, non plus seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public.

### A. La prise en considération des facteurs psychologiques

La théorie classique de la gestion des entreprises s'appuyait sur les principes « scientifiques » d'organisation systématisés par Taylor, puis Fayol. Le premier, on le sait <sup>(1)</sup>, se proposait d'atteindre l'augmentation de la productivité du travail — et donc l'amélioration de la rentabilité des entreprises — par un réseau de contraintes imposées aux ouvriers, impliquant notamment une standardisation poussée à l'extrême des outils, des conditions et des méthodes de travail : « Ce n'est que par une standardisation *forcée* des méthodes, l'adoption

1. Exposées notamment dans *The principles of scientific management*, 1911.

*forcée* des meilleurs outils et conditions de travail, une coopération *forcée*, qu'on peut assurer un travail plus rapide, et la direction seule peut et doit *forcer* les ouvriers à adopter ces standards et à coopérer avec elle (1) ». Ces positions mécanistes (on a pu qualifier le taylorisme de « théorie physiologique » de l'organisation, puisqu'il ne prend en considération que les caractéristiques et aptitudes physiques de l'être humain) amènent bien entendu à exclure du schéma mis au point toutes les relations non prescrites par le fonctionnement de l'entreprise.

Les préoccupations de Fayol (2) sont un peu différentes, et surtout axées sur l'activité proprement administrative dans les entreprises. Sa « doctrine administrative » repose sur quatorze principes qu'il estime universellement applicables, parmi lesquels figurent : la division du travail, l'autorité, la discipline, l'unité de commandement, l'unité de direction, la hiérarchie. Il accorde une importance particulière à l'organisation formelle, qui définit les responsabilités des divers degrés et tout le système de la subordination hiérarchique.

Qu'il s'agisse de la rationalisation des techniques de production chez Taylor, ou des méthodes d'organisation et de gestion chez Fayol, ces deux doctrines ont en commun l'évacuation quasi-totale des facteurs psychologiques. C'est ce contre quoi va réagir l'école des relations humaines, dont les représentants les plus marquants sont Elton Mayo (3), et Roethlisberger et Dickson (4). S'appuyant sur le résultat d'enquêtes effectuées dans l'entreprise même, ils concluent que le facteur décisif qui influe sur l'augmentation de la productivité du travail de l'ouvrier n'est pas d'ordre matériel, mais d'ordre psychologique et social. A côté des relations formelles prévues par les règlements, il faut donc tenir compte des relations interpersonnelles qui s'établissent entre les membres de l'organisation, c'est-à-dire de la dimension psychologique et sociale de l'activité professionnelle. Or une hiérarchie et une subordination rigides provoquent chez les individus des réactions qui nuisent en définitive au bon fonctionnement de l'entreprise. La productivité du travail sera au contraire renforcée par d'autres moyens, tels que la prise de décision collective ou la « gestion participative », qui permettront d'intéresser les travailleurs à la réalisation des « buts communs » de la firme.

On peut rapprocher ces thèses des études sur la sociologie des petits groupes, menées notamment par Lewin, et Lippit et White, à la même époque, et qui concluaient à la supériorité du type de commandement démocratique, avec participation des subordonnés aux décisions.

1. *Op. cit.*, (souligné par nous).

2. Voir surtout *Administration industrielle et générale*, 1916, et *La doctrine administrative dans l'État* (conférence au Congrès international des sciences administratives de 1923), *Rev. Inter. des sc. admin.*, 1966, p. 114.

3. *The human problems of an industrial civilization*.

4. *Management and the Worker*, 1939.

L'idée qu'il existerait une relation constante et univoque entre la satisfaction individuelle, la productivité, et un *leadership* démocratique, conduit à remettre en cause le système d'organisation hiérarchisé traditionnel.

### B. La mise en lumière des dysfonctions bureaucratiques

Le courant de réflexion issu des relations humaines va se prolonger sur le plan théorique par une analyse critique du schéma wébérien. Il apparaît en effet que l'excès de rationalité peut produire l'inefficacité, dans la mesure où la formalisation des relations au sein de l'organisation ne tient pas compte de la résistance du facteur humain à un comportement qu'on essaie d'obtenir mécaniquement.

Ainsi, Merton (1) montre que l'accent mis sur la prudence, la discipline, la méthode, c'est à dire sur la régularité du comportement, qui a pour objet de faciliter le contrôle de la hiérarchie dirigeante sur l'action des subordonnés, entraîne une rigidité des conduites telle qu'elle accroît en définitive les difficultés rencontrées avec les clients de l'organisation. Les règles deviennent des fins en soi, alors qu'elles avaient été instituées à l'origine pour permettre la réalisation de certains objectifs, et notamment la satisfaction du public.

De même, Gouldner (2) estime que l'emploi de règles générales et impersonnelles permet de réduire le caractère visible des relations d'autorité, et donc de favoriser son acceptation. Mais leur extension engendre l'apathie, car les membres de l'organisation ont tendance à ne faire que le strict nécessaire qui est exigé d'eux. Par conséquent, le modèle d'organisation bureaucratique, idéal-type de Max Weber, entraîne des conséquences secondaires inattendues et contraires à ses objectifs mêmes.

Michel Crozier va plus loin encore, en montrant que les dysfonctions deviennent un des éléments essentiels de l'équilibre de l'organisation bureaucratique, et en définissant celle-ci comme « une organisation qui n'arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs (3) ». Les données élémentaires de ce « cercle vicieux » bureaucratique consistent dans : l'étendue du développement des règles impersonnelles qui définissent dans le détail les fonctions et la conduite de chacun dans la plupart des éventualités, ainsi que le choix et la carrière des agents, si bien que les relations de dépendance personnelles disparaissent, le rôle du chef hiérarchique se bornant à contrôler l'application des règles; la centralisation des décisions, nécessaire à la sauvegarde des relations d'impersonnalité, puisqu'ainsi les responsables sont à l'abri des pressions de ceux qui seront affectés par ces décisions, mais qui entraîne en

1. *Bureaucratic structure and personality*, 1940.

2. *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954.

3. *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1963.

contrepartie une plus grande rigidité et une moindre capacité d'adaptation à l'environnement; l'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression du groupe sur l'individu, qui favorisent l'esprit de corps, le « ritualisme », et la formation d'objectifs spécifiques à chaque groupe; le développement de relations de pouvoir parallèles, et donc de phénomènes de dépendance et de conflits, dus à l'impossibilité d'éliminer toutes les sources d'incertitude.

Le cercle vicieux découle alors de ce que les difficultés engendrées par le fonctionnement de l'organisation bureaucratique, au lieu de contribuer à une refonte du modèle, aboutissent au contraire à développer les pressions exercées par les individus et les groupes dans le sens d'un renforcement du climat d'impersonnalité et de centralisation.

Si le système administratif français est le domaine d'élection des dysfonctions bureaucratiques, s'il est inefficace et incapable de s'adapter aux changements, c'est précisément, dit Michel Crozier, parce qu'il est fondé sur la centralisation et la stratification, et sur la peur des relations face à face. Et seule une nouvelle conception de l'organisation, reposant sur la « participation consciente du personnel à l'effort commun » permettrait de remédier à ces maux, et d'une façon générale de sortir la société française de son « carcan bureaucratique <sup>(1)</sup> ».

### C. La découverte des bienfaits de la participation

Le concept de participation dépasse de beaucoup, dans l'esprit de ses initiateurs, le simple cadre de l'administration, ou même des organisations en général, et l'on admet assez communément que « le problème de la participation est ... un des problèmes clef des sociétés post-industrielles <sup>(2)</sup> ». On se rappelle que le général de Gaulle voyait dans la participation la seule voie permettant de changer « la condition de l'homme au milieu de la civilisation moderne », car elle répudiait à la fois le capitalisme et le communisme, et reposait sur l'association du capital, du travail et des capacités <sup>(3)</sup>.

On n'envisagera ici ce véritable mythe qu'est devenue la participation que dans la mesure où il a imprimé sa marque aux théories récentes de l'organisation et du management, reprises à leur compte par certains administrateurs. L'idée qui inspire les théories modernes de la gestion est que toute organisation exige un minimum de conformité de la part de ses membres, mais que cette conformité, qui était autrefois atteinte par la contrainte physique ou la manipulation idéologique, doit l'être désormais par la participation et la négociation <sup>(4)</sup>. « L'orga-

1. CROZIER (M.), *La société bloquée*, Le Seuil, 1970.

2. *Op. cit.*, p. 77.

3. Entretien radio-télévisé du 7 juin 1968, in *Discours et Messages*, 1966-1969, *Le Livre de Poche*, p. 330.

4. CROZIER (M.), *op. cit.*, p. 86.

nisation moderne repose en effet de plus en plus sur la bonne volonté de ses membres, sur leur capacité d'adaptation et d'innovation, sur leur aptitude à coopérer entre eux (1) ». Plus une organisation est complexe, moins elle peut fonctionner en se contentant d'une stricte application des règlements.

Pour Octave Gélilier, un des principaux promoteurs du management en France (2), ceci implique de donner la primauté « aux buts à atteindre, aux résultats à obtenir, sur les règles à respecter ou les fonctions à accomplir ». Le but est de faciliter le changement en renforçant, par la participation, le degré d'intégration sociale des personnels (3). La direction participative par objectifs, ou DPO, est un style de direction « qui organise méthodiquement chez chaque membre du personnel une forte motivation fondée moins sur la contrainte que sur l'identification entre les besoins de développement de chacun et les objectifs professionnels que l'entreprise lui propose (4). » L'efficacité du système repose donc sur le consensus des intéressés.

Ce qui a précisément séduit certains hauts fonctionnaires, c'est ce lien entre participation et efficacité, qu'ont cru découvrir les théoriciens du management (5). En France, en particulier, le thème de la participation, qui avait connu une éclipse depuis 1946, a ressurgi avec une vigueur nouvelle après 1968. En fait, il y a peu de ponts communs entre les revendications exprimées par la base lors des événements du printemps 68 et le point de vue purement technique, voire technocratique, des responsables administratifs. Pour ceux-ci, en effet, il s'agit moins de démocratiser l'administration que de rendre son action plus efficace par divers moyens : décentralisation de la prise des décisions par des délégations de pouvoir fixant des objectifs à atteindre et laissant aux subordonnés le choix des moyens, ou encore substitution d'un style de commandement fondé sur la persuasion aux procédés autoritaires traditionnels, générateurs d'attitudes de retrait et de passivité.

On voit bien les limites et les ambiguïtés d'une telle conception. L'application à l'administration des méthodes de gestion en vigueur dans les entreprises privées se heurte d'abord à des obstacles de toute sorte : techniques, juridiques, politiques. Mais surtout, si elle est suscep-

1. *Ibid.*, pp. 106-107

2. Voir notamment *Le secret des structures compétitives*, in *Hommes et techniques*, 1966; *Direction participative par objectifs*, in *ibid.*, 1968; *L'entreprise créatrice. Essai sur l'économie développée et la société pluraliste*, in *ibid.*, 1972.

3. GÉLILIER (O.), *Le secret...*, in *op. cit.*, cité par SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *La critique idéologique du management en France*, in *Rev. fr. de sc. pol.*, 1974, pp. 975-976.

4. *Direction participative par objectifs*, in *ibid.*, p. 976.

5. Voir par exemple DELION (A.), *Administration publique et management*, in *Bulletin de l'Institut inter. d'admin. pub.*, 1969, p. 58, et les références contenues dans l'article précité de SIWEK-POUYDESSEAU (J.), et l'ouvrage récemment paru de MASSENET (M.), *La nouvelle gestion publique. Pour un État sans bureaucratie*, in *Hommes et techniques*, 1975.

tible de réveiller chez les hauts fonctionnaires le goût de l'action en accroissant leurs responsabilités, elle n'est en tout état de cause pas destinée à répondre aux aspirations de la masse des fonctionnaires moyens ou subalternes. Ceux-ci, en effet, réclament moins une participation qu'ils savent illusoire à la prise des décisions qu'un droit de regard sur la détermination de leurs conditions d'emploi et sur la gestion du personnel et des services.

Cette confusion, entretenue volontairement ou non, autour de la notion de participation tient à l'absence d'une définition claire et rigoureuse de son contenu. La participation, pour ses promoteurs, est moins, en effet, un objectif précis à atteindre pour lui-même qu'un état d'esprit à faire prévaloir en vue d'obtenir un consensus plus large et une meilleure intégration au sein du groupe. En dépit de la critique idéologique qu'on peut en faire, l'idée de participation a accéléré une évolution déjà amorcée à la suite des revendications exprimées par les fonctionnaires et leurs syndicats.

### **B. L'introduction de la participation dans la fonction publique**

On constate à l'heure actuelle une tendance à la généralisation de procédures de participation dans la fonction publique. Cette évolution affecte les différents pays à des degrés divers, et revêt des modalités variables suivant leurs structures politiques, leurs traditions propres, la structure et la représentativité des organisations de fonctionnaires. Mais l'introduction de ces procédures, qui est encouragée au niveau international par des instances comme l'OIT (1), s'est effectuée progressivement et résulte de concessions successives consenties aux fonctionnaires.

Avant de donner un aperçu synthétique et comparatif des pratiques actuellement en vigueur dans les principaux pays, il convient par conséquent de retracer rapidement les grandes étapes de l'évolution. Cette coupe diachronique permet en effet de montrer, au-delà des techniques mises en œuvre, les implications politiques du problème.

#### **1. Des conquêtes progressives**

Une indication statistique d'ordre général sur l'extension progressive des procédures de participation dans la fonction publique est fournie par l'état de la réglementation internationale, dont on peut estimer qu'elle reflète un certain « consensus » des États concernés. En 1927, un rapport sur la liberté syndicale effectué sous l'égide de

1. Voir le rapport préparé par le BIT et présenté à Genève en 1970 sur la liberté syndicale et les procédures de participation du personnel à la détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, et les recommandations faites par la réunion d'experts sur le même thème en 1963, reproduites en annexe.



l'OIT signale que dans de très nombreux pays les fonctionnaires sont exclus des dispositions relatives au droit d'association. Vingt ans plus tard, en 1948, une convention reconnaissant la liberté syndicale pour tous les travailleurs « sans distinction d'aucune sorte » — avec néanmoins la possibilité de restreindre ce droit pour les forces armées et la police — est adoptée à une très large majorité; en revanche, la convention de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective prévoit expressément qu'elle ne s'applique pas aux fonctionnaires. Mais en 1963 un groupe d'experts recommande l'adoption d'un « ensemble de règles de collaboration » permettant la représentation du personnel et l'institution d'organes de consultation ou de négociation dans la fonction publique. Enfin, un rapport du BIT, en 1970, fait apparaître qu'« un vent de changement s'est mis à souffler et (qu')il se produit, dans le domaine des relations professionnelles au sein de la fonction publique, des faits nouveaux qui auraient été inconcevables il y a 10 ans tout au plus (1) ».

Suivant les pays, cette évolution a été plus ou moins rapide, plus ou moins continue. En Grande-Bretagne, des instances de consultation et de négociation ont été mises en place dès la fin de la première guerre mondiale. Aux États-Unis, au contraire, c'est seulement dans les années 60 que s'est réellement posé le problème des négociations collectives dans le secteur public, avec une trentaine d'années de retard sur le secteur privé. Le cas de la France et celui de l'Allemagne — si l'on s'en tient aux pays capitalistes industrialisés — illustrent le mieux les controverses politiques qui ont ponctué cette évolution.

#### A. En France

La question du droit syndical et de la représentation du personnel y est posée, on l'a vu, dès avant la première guerre mondiale (2). En dépit du mouvement de syndicalisation qui affecte la fonction publique, notamment dans le secteur des postes et celui de l'enseignement, la position officielle du gouvernement reste inchangée : tous les projets de statut élaborés à l'époque, tels le projet Clémenceau de 1909, mais aussi celui présenté après la guerre en 1920, et dont aucun n'aboutira, refusent aux fonctionnaires le droit de se syndiquer. Seul leur est reconnu le droit de constituer des associations dans le cadre d'une même administration ou entre agents exerçant des fonctions semblables, et dans un but strictement corporatif. Sont ainsi exclues tant la constitution d'une confédération générale des fonctionnaires que l'affiliation aux centrales syndicales regroupant les travailleurs du secteur privé.

1. Rapport précité, p. 3.

2. Sur les développements qui suivent, voir SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946*, in *Annuaire international de la fonction publique, 1970-1971*, pp. 11-39; et *La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration*, in *ibid.*, pp. 83-96.

Ces dispositions seront reprises dans le statut de Vichy, avec des restrictions supplémentaires.

Le besoin pour les pouvoirs publics d'avoir en face d'eux des interlocuteurs avec lesquels ils puissent discuter en cas de conflit conduit néanmoins à envisager des formules de représentation du personnel. Alors qu'Alibert, en 1909, n'hésitait pas à écrire que « les fonctionnaires ont droit à la représentation, mais leurs représentants naturels sont les chefs hiérarchiques, à qui il appartient de donner des avis <sup>(1)</sup> », les projets de 1909 et 1920 vont plus loin. Le premier prévoit que tout chef de service sera assisté d'un conseil composé pour moitié de membres de droit et de membres élus, et consulté sur l'organisation du service. Dans le second projet, ces conseils ont une composition tripartite, comprenant un tiers de hauts fonctionnaires, un tiers de représentants élus du personnel, un tiers de membres désignés par le ministre; ils peuvent être consultés sur l'organisation et le fonctionnement du service et siègent en qualité de conseils d'avancement et de conseils de discipline. A la veille de la seconde guerre mondiale, on trouvait effectivement dans certaines administrations des conseils d'avancement et des conseils de discipline, au sein desquels le personnel était représenté par un ou plusieurs délégués. Et il existait des procédures de consultation officieuses, comme en témoigne une circulaire du 25 septembre 1924 encourageant les chefs de service à « entrer en contact avec les syndicats locaux de fonctionnaires », afin d'entretenir des « rapports réguliers et confiants » avec les représentants de la majorité de leurs collaborateurs, de tels rapports étant utiles « à la bonne marche des services et à la paix sociale ».

Mais c'est seulement à la Libération qu'est consacré le droit syndical dans la fonction publique, en même temps que sont créés des organismes paritaires destinés à développer la participation dans l'administration. La disposition du préambule de la Constitution de 1946, qui reconnaît à tout travailleur le droit de participer « par l'intermédiaire de ses délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », se traduit dans le secteur privé par la création des comités d'entreprise, dans le secteur nationalisé par l'instauration d'une cogestion tripartite (État-personnel-usagers), et dans la fonction publique par la mise sur pied d'organismes paritaires dotés de compétences consultatives.

Mais le débat qui a précédé l'adoption du statut des fonctionnaires en 1946 témoigne de la diversité des conceptions quant à la portée à donner à la réforme. D'un côté on trouve les projets du MRP et de la CFTC, qui proposent de créer dans chaque administration une commission supérieure d'organisation administrative, composée paritaire, les représentants du personnel étant désignés par les organi-

1. *Les syndicats...*, in *op. cit.*

sations syndicales; de l'autre, le projet mis au point par Maurice Thorez, alors ministre chargé de la fonction publique, inspiré des propositions de la CGT, et prévoyant l'institution auprès de chaque administration de commissions paritaires et de conseils techniques, ces derniers étant composés exclusivement de représentants du personnel élus par les fonctionnaires. Le texte final se présente comme un compromis entre les deux thèses : tous les organismes reçoivent une composition paritaire, et l'élection est maintenue uniquement pour les commissions administratives; les nominations aux comités techniques et au Conseil supérieur de la fonction publique, en revanche, se font sur proposition des organisations les plus représentatives.

En dépit de la timidité de la réforme, et notamment du rôle purement consultatif des organes mis en place, certains y voient l'amorce d'un « déclin de l'autorité hiérarchique (1) » et s'en effraient : « L'avis des commissions s'imposera peu à peu au ministre. Les services publics s'émanciperont de l'autorité gouvernementale. C'est le personnel qui, par les commissions, les dirigera. L'autorité qu'avait l'État passera aux syndicats... Qui ne voit que la structure même de l'État s'en trouvera profondément changée?... Le fonctionnarisme, après avoir été l'arme la plus redoutable de l'omnipotence de l'État, s'apprête à se retourner contre lui. Le vieil État napoléonien est menacé d'être dévoré par le monstre qu'il a nourri. » De telles craintes peuvent *a posteriori* prêter à sourire. Elles illustrent néanmoins les réticences de beaucoup à admettre une transformation des rapports hiérarchiques traditionnels dans la fonction publique.

On sait que les comités techniques paritaires, qui devaient connaître des problèmes d'organisation et de fonctionnement des services, ont dans l'ensemble mal fonctionné; les syndicats ont peu à peu délaissé ce terrain, à tel point que la réforme de 1959, qui a rendu la consultation des CTP facultative, a soulevé peu de remous. Entre 1946 et 1968, il y a eu plutôt un recul de la participation dans la fonction publique. Très rapidement, on a perdu de vue l'esprit du texte de 1946, qui reconnaissait non seulement le droit syndical, mais, dans certaines limites, un véritable pouvoir syndical, par le rôle officiel conféré aux syndicats appelés à collaborer étroitement avec l'administration. Le fonctionnement satisfaisant des CAP ne contredit pas ce constat d'échec : elles ne sont consultées, en effet, que sur les questions individuelles concernant la carrière des fonctionnaires, et leur création n'a fait qu'institutionnaliser et généraliser des garanties déjà existantes.

Depuis 1968, cependant, les pouvoirs publics se sont efforcés de rétablir un véritable dialogue avec les organisations syndicales (2). L'évolution, amorcée dans le secteur nationalisé, s'est ensuite étendue

1. GAUDEMET (P.-M.), chronique au *Dalloz*, 1947, p. 137.

2. Voir SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *op. cit.* et VOISSET (M.), *Concertation et contractualisation dans la fonction publique*, in *AJDA*, 1970, p. 388.

à la fonction publique. La recrudescence des grèves dans le secteur para-public avait contraint le gouvernement à rechercher les moyens d'améliorer les procédures de discussion des salaires dans ce secteur (1). Dans le cadre de l'autonomie accrue accordée aux entreprises publiques par les « contrats de programme », celles-ci ont conclu avec leur personnel des conventions portant non seulement sur les rémunérations, mais aussi sur les conditions d'emploi (2). Mais il était entendu que la politique de concertation devrait concerner également la fonction publique, le gouvernement s'étant engagé « à améliorer les conditions de participation des fonctionnaires à la solution des problèmes qui les concernent (3) ». Cet engagement était la suite logique des assurances données aux syndicats lors des événements de 1968 et consignées dans le « Protocole Oudinot ». Il y était question, en effet, de revenir à « l'esprit de 1946 » en rendant effective la constitution de CTP partout où elle était prévue, et de reconnaître aux représentants syndicaux siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique et dans les CTP un droit de proposition. Plus concrètement, cette volonté de concertation s'est traduite par l'ouverture de véritables négociations avec les syndicats sur la revalorisation des carrières des agents des catégories C et D, aboutissant à un accord signé le 11 octobre 1969. Par ailleurs, un « constat » établi le 21 avril 1970, portant sur la fixation et la répartition des taux d'augmentation des traitements consacrait pour la première fois un droit de regard — limité — des syndicats en matière de rémunérations dans la fonction publique. Ce constat n'était valable qu'un an, mais des négociations analogues s'ouvrent désormais chaque année entre la Direction de la fonction Publique et les représentants des fonctionnaires. Le rôle accru reconnu aux syndicats s'exprime enfin dans l'instruction du 14 septembre 1970 sur l'exercice des droits syndicaux dans l'administration, puisqu'on peut lire dans l'exposé des motifs qui la précède que « les organisations syndicales constituent, vis-à-vis des pouvoirs publics, la voie naturelle de représentation des personnels de l'État ».

Ce bref rappel des péripéties qu'a subies l'idée de participation en France témoigne d'une évolution jalonnée de conquêtes progressives, mais aussi de combats d'arrière-garde, parfois même de véritables reculs, en fonction des modifications de la conjoncture politique : la période de la Libération, puis 1968, constituent deux temps forts où les revendications de participation trouvent un écho auprès des pouvoirs publics, succédant à des périodes moins fastes comme celle de Vichy ou — toutes proportions gardées — les débuts de la V<sup>e</sup> République. On peut également noter un certain parallélisme entre cette évolution

1. Rapport Toutée en 1963, suivi du rapport Martin en 1969.

2. Voir VERDIER (J.-M.), *Les relations de travail dans le secteur public en France*, in *Rev. inter. du trav.*, vol. 109, n° 2, février 1974.

3. Déclaration Chaban-Delmas à l'Assemblée nationale le 16 septembre 1969, *J. O.*, Débats AN, du 17 septembre.

et celle qui affecte les relations professionnelles dans le secteur privé. Certes, le droit syndical n'a été reconnu aux fonctionnaires qu'avec... 60 ans de retard. Mais les comités d'entreprise et les CTP, malgré leurs profondes différences, répondaient à un objectif commun, qui était d'instaurer une collaboration plus étroite entre partenaires d'une même entreprise. Si, par ailleurs, il n'existe toujours pas dans le secteur public de conventions collectives, les procédures de négociation instituées depuis 1968 s'en rapprochent néanmoins dans la mesure où elles officialisent le rôle des syndicats. Et il est symptomatique que la concertation ait été recherchée simultanément dans les secteurs public et privé à partir de 1969, à la suite des accords de Grenelle et du protocole Oudinot (1).

Un tel phénomène illustre bien sûr le rapprochement de la situation des salariés et des fonctionnaires; mais il montre surtout l'accélération du rythme auquel ce rapprochement s'effectue, sous la pression de revendications toujours croissantes.

### B. En Allemagne

L'exemple de l'Allemagne conduit à des constatations analogues (2). La première tentative pour instaurer la participation dans l'administration remonte à la république de Weimar. Mais la loi de 1920 sur les conseils de travailleurs dans les entreprises, conformément à la Constitution qui prévoyait une représentation distincte du personnel pour les ouvriers et les fonctionnaires, ne s'appliquait pas à ceux-ci. Néanmoins, des commissions provisoires instituées par décret fonctionnèrent pendant quelque temps avant d'entrer progressivement en sommeil et de disparaître définitivement avec l'avènement du nazisme. Après 1945, on constate en Allemagne le même regain de faveur qu'en France pour la représentation du personnel dans toutes les branches d'activité. Mais la loi du 11 octobre 1952, instituant la cogestion dans le secteur privé, exclut de son champ d'application la fonction publique pour laquelle il est prévu qu'interviendront des dispositions particulières.

Ici encore, mais à un degré plus élevé qu'en France, deux conceptions s'affrontent : Les uns souhaitent aligner le régime de la fonction publique sur les principes en vigueur dans les entreprises, en reconnaissant aux syndicats le droit de contrôler la gestion du personnel et l'organisation interne des services. Les autres, en revanche, rejettent jusqu'au principe même de la représentation, afin de sauvegarder l'autorité du supérieur hiérarchique et le particularisme « aristocratique » de la fonction

1. Cf. dans le secteur privé les accords sur la mensualisation, la sécurité de l'emploi, la formation professionnelle, etc.

2. Voir KÖNIG (P.), *La fonction publique de la République fédérale d'Allemagne*, précité, et PUTTNER (G.), *Mitbestimmung und Mitwirkung des Personals in der Verwaltung*, in *Demokratisierung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung*, Colloque de Regensburg, octobre 1973, Éd. Kohlhammer, 1974.

publique. La première de ces thèses est soutenue par les sociaux-démocrates et le *DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)*; la seconde par le *Deutscher Beamtenbund*, autonome, le parti libéral et les partis de droite. Le texte final — la loi du 5 août 1955, portant statut des fonctionnaires fédéraux — résulte d'un compromis imposé par les chrétiens-démocrates : le maintien de la plupart des attributions dévolues aux conseils du personnel est acquis, mais au prix du non-rattachement de la loi au droit commun du travail. En fait, la compétence des conseils est réduite, puisqu'ils n'obtiennent dans la plupart des domaines qu'un pouvoir de « participation » (*Mitwirkung*) et non de « co-décision » (*Mitbestimmung*), contrairement à ce que demandait le *DGB*.

L'opposition a certes essayé de renforcer la portée de la cogestion dans les *Länder* où elle avait le pouvoir, mais ces tentatives ont été censurées par le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe. Les revendications actuelles, qui ont pris leur point de départ dans le secteur privé <sup>(1)</sup> avant de s'étendre au secteur de l'économie publique (caisses d'épargne, postes), puis à l'administration proprement dite, ont pour objet le passage de la « participation » à la « co-décision » dans de nouveaux domaines, et l'extension de la liste des matières soumises aux conseils du personnel.

Ce rapide examen de la situation allemande confirme les conclusions que l'on peut tirer de l'exemple français : le problème de la participation dans la fonction publique reste un problème avant tout politique, même lorsqu'il n'est pas posé expressément en de tels termes; et la fonction publique subit de plus en plus la contagion du secteur privé, les agents de l'administration ayant tendance à aligner leurs revendications, en matière de participation comme dans toute autre, sur celles de leurs homologues du secteur privé.

## 2. Des procédures diversifiées <sup>(2)</sup>

Toutes les démocraties libérales reconnaissent aujourd'hui à leurs fonctionnaires le droit de se syndiquer, ce droit n'étant refusé qu'à certaines catégories de personnel exerçant des fonctions de maintien

1. Dans le secteur privé, les revendications tendent à l'instauration d'une cogestion paritaire — accordant le même nombre de voix aux représentants du capital et du travail — alors que celle-ci n'existe à l'heure actuelle que dans l'industrie minière et sidérurgique. Un projet en ce sens a été mis au point par le gouvernement de coalition social-démocrate — libéral, après de difficiles négociations. Voir *Le Monde* des 4 décembre 1973, 24 janvier 1974, 26 mars 1974.

2. Sources : outre le rapport du BIT, précité, qui constitue la source la plus complète sur les procédures de participation existantes, on se reportera à KÖNIG (P.), *op. cit.*, et *la fonction publique en Allemagne fédérale*, PUF, 1973; KRUGER (A.), *La négociation collective dans le secteur public : quelques expériences faites au Canada*, in *Rev. inter. du trav.*, vol. 109, n° 4, avril 1974, pp. 349-363; REHMUS (C.), *Les relations professionnelles dans le secteur public aux États-Unis*, in *ibid.*, mars 1974, pp. 217-237; LOSCHAK (D.), *La fonction publique en Grande-Bretagne*, PUF, 1972; GALABERT (J.-M.), *La participation à l'administration en France*, in *Demokratisierung...*, précité, pp. 104-194.

de l'ordre ou de sécurité. Par ailleurs, s'il existe encore des restrictions quant à la possibilité pour les organisations de fonctionnaires de s'affilier aux centrales syndicales regroupant les travailleurs du secteur privé, elles ne concernent qu'un nombre limité de cas. En revanche, le degré et les formes d'organisation des associations de fonctionnaires sont extrêmement variables suivant les pays. En France, la proportion des fonctionnaires syndiqués varie de 50 à 80 % selon les administrations, ce qui représente un taux remarquable par rapport à celui qu'on enregistre dans d'autres secteurs d'activité. Dans les pays scandinaves, et plus encore en Grande-Bretagne, la quasi-totalité des fonctionnaires appartient à des organisations syndicales. Dans ce dernier pays, où l'adhésion est fortement encouragée par l'administration elle-même, les associations existantes ont des effectifs allant d'une centaine de membres à plus de cent mille, certaines étant affiliées au *Trades Union Congress*, d'autres non. En Allemagne fédérale, deux syndicats se partagent la majeure partie de la clientèle des fonctionnaires : l'un affilié à la *DGB*, l'autre « autonome » et corporatiste. Aux États-Unis, on considère que la moitié des fonctionnaires fédéraux, environ, appartiennent à des organisations syndicales, dont les deux principales sont affiliées à l'*AFL-CIO*. Dans ce pays, comme au Canada, où la proportion de syndiqués atteint les deux tiers du personnel fédéral, provincial et municipal, la syndicalisation est d'ailleurs un phénomène récent, qu'à favorisé l'instauration de procédures de négociation collective dans le secteur public. Ceci confirme une remarque qui vaut pour tous les pays : le bon fonctionnement de la participation dans la fonction publique dépend pour une large part de l'existence de syndicats puissants et bien organisés.

Les procédures de participation revêtent des modalités trop diverses pour qu'il puisse être ici question d'en donner une vue exhaustive. On peut les classer sous différentes rubriques, suivant le domaine qu'elles recouvrent (problèmes de carrière et de statut individuels ou collectifs, conditions d'emploi, rémunérations, organisation et gestion des services ...) ou suivant le degré réel de participation qu'elles assurent au personnel. A cet égard, toutes les formules sont possibles, depuis le droit de réclamation individuel jusqu'à des négociations débouchant sur des accords en bonne et due forme, en passant par les consultations officieuses ou officielles. Ces différents modes de participation ne sont d'ailleurs pas exclusifs les uns des autres. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne l'existence des *Whitley Councils*, qui sont le type même d'un système institutionnalisé, n'empêche pas des discussions directes entre l'administration et les associations pour toutes les questions intéressant leurs seuls membres. A vrai dire, il est difficile de prétendre que la plupart de ces formules assurent un droit de regard effectif du personnel sur le fonctionnement de l'administration, soit en raison du caractère limité du champ ouvert à la négociation ou à la consulta-

tion, soit en raison de l'absence de pouvoir de décision des organes représentatifs. C'est un point sur lequel on reviendra ultérieurement. En se plaçant pour l'instant uniquement dans la perspective du droit positif, et en adoptant une conception extensive de la participation, on peut estimer que deux systèmes principaux coexistent à l'heure actuelle : un système dans lequel le personnel est représenté au sein d'organismes permanents dotés de pouvoirs plus ou moins étendus et généralement de nature consultative; et un système de négociations collectives entre l'administration et les syndicats, plus proche des procédures en vigueur dans le secteur privé. Enfin, l'expérience britannique mérite un développement à part, à la fois parce qu'elle a précédé de plusieurs dizaines d'années toutes les autres et parce que les *Whitley Councils* sont une sorte de système hybride entre la consultation institutionnalisée et la négociation collective.

#### A. Les *Whitley Councils* en Grande-Bretagne

Les *Whitley Councils* sont nés en 1919, à la suite des recommandations d'une commission présidée par J.-M. Whitley et chargée par le gouvernement d'étudier les moyens d'améliorer les relations entre employeurs et travailleurs au sein du *Civil Service*, notamment dans le domaine de la discussion des conditions de travail. La création de ces conseils a donc eu pour but d'organiser la participation des fonctionnaires à la gestion sur une base paritaire, et de faciliter la confrontation des points de vue. Le système fonctionne à trois niveaux : national, départemental (= ministère), local. La compétence du *National Whitley Council* s'étend à toutes les questions d'ordre général affectant les conditions de service et de travail du personnel (recrutement, discipline, durée du travail, traitement... — à l'exclusion de l'examen des cas individuels); celle des *Departmental Whitley Councils* (il y en a environ 70) et des *Local Whitley Councils* (plus de 500) est limitée aux questions internes au département ministériel ou spécifiques au lieu de travail. Les conseils sont composés à parité de représentants de la direction (*official side*) et du personnel (*staff side*). Ce dernier est constitué par les représentants des associations de personnel : au niveau national, par exemple, les sièges sont répartis par accord entre une douzaine d'associations reconnues.

Théoriquement, les accords intervenus entre les deux parties ne sont pas exécutoires par eux-mêmes; ils doivent être approuvés par le Cabinet. Dans les faits, seuls les accords affectant une question d'importance nationale, comme la politique des salaires, lui sont soumis. Les négociations ont lieu soit au sein de commissions mixtes permanentes, soit, plus généralement, dans des commissions paritaires spécialement constituées sur un problème donné, et des consultations offi-



cieuses précèdent généralement les entretiens officiels, ce qui facilite l'obtention d'un accord. Il s'agit donc bien d'un système hybride, à la fois souple et empirique, formellement consultatif, mais permettant d'aboutir à de véritables accords négociés. Il faut signaler qu'en cas de désaccord entre les parties il existe une procédure d'arbitrage devant le *Civil Service Arbitration Tribunal*, présidé par une personnalité indépendante, dont la sentence est obligatoire. Enfin, comme on l'a rappelé plus haut, le gouvernement est amené, en dehors du système des *Whitley Councils*, à négocier directement avec les associations reconnues pour ce qui touche à leurs revendications catégorielles, par exemple en matière de salaires.

#### **B. La consultation institutionnalisée**

Dans la plupart des pays européens, des organes de consultation ont été créés aux différents échelons de l'administration pour permettre aux pouvoirs publics de connaître le point de vue du personnel sur les mesures touchant à ses conditions de travail et d'emploi, et si possible d'obtenir son accord avant de les mettre en œuvre. La consultation est, suivant les cas, facultative ou obligatoire; il arrive, mais rarement, que les représentants des fonctionnaires aient un droit de proposition; parfois la consultation équivaut à une véritable négociation, mais la plupart du temps le gouvernement conserve un plein pouvoir de décision, en droit et en fait. Les représentants du personnel sont soit désignés par les organisations syndicales, soit élus par le personnel intéressé, le rôle des syndicats se bornant dans ce cas à présenter ou soutenir des candidats.

Dans ce cadre général, le système français se caractérise par la coexistence de deux types d'organes de composition paritaire; les uns compétents pour tout ce qui touche aux mesures particulières concernant les fonctionnaires (notation, avancement, discipline...), où les représentants du personnel sont désignés par voie d'élection au scrutin secret et à la représentation proportionnelle; les autres, dont la consultation est facultative depuis 1959, et dont le rôle est de donner des avis sur l'organisation et le fonctionnement des services, ainsi que sur les modifications générales du statut du personnel, au sein desquels les organisations syndicales « les plus représentatives » désignent directement leurs représentants. Au niveau national, présidé par le Premier ministre et composé suivant un principe analogue, le Conseil supérieur de la Fonction publique joue à l'égard des CAP et des CTP un rôle de coordination; il intervient comme instance de recours dans les matières relevant de la compétence des premières, et donne des avis ou émet des recommandations sur toutes questions d'ordre général concernant les fonctionnaires qui lui sont soumises. Mais sa saisine reste en partie facultative. Les imperfections du système sont encore

accrues du fait de la voix prépondérante accordée aux présidents des instances paritaires, choisis parmi les représentants de l'administration.

Le système en vigueur en Allemagne fédérale est assez différent, et accorde dans l'ensemble un rôle plus effectif aux organes de représentations du personnel. Il existe tout d'abord, dans chaque *Land*, un office du personnel composé de représentants de l'administration et de fonctionnaires désignés par les syndicats, chargé d'élaborer la réglementation relative à la fonction publique, de gérer les organismes de formation et de perfectionnement, et qui dispose d'un droit de contrôle sur la gestion de la fonction publique, se traduisant par des pouvoirs d'enquête, d'intervention et de proposition. Au niveau fédéral, le Comité fédéral du personnel remplit des fonctions analogues, bien que ses attributions soient plus réduites. Composé de 7 membres, dont 3 sont désignés par les syndicats et 3 sont des directeurs d'administration centrale, présidé par le président de la Cour fédérale des comptes, il fait figure de conseiller de l'administration dont les avis, suivant les cas, lient ou non cette dernière.

Plus importants sont les assemblées et les conseils du personnel institués dans chaque unité administrative, aux différents niveaux. L'assemblée du personnel est composée de tous les agents du service; ses membres élisent le conseil du personnel, composé de 1 à 25 membres, dont les compétences s'exercent suivant deux modalités distinctes : la participation (*Mitwirkung*) ou la codécision (*Mitbestimmung*). Dans le premier cas, le chef de service soumet au conseil du personnel les mesures qu'il compte prendre, en vue d'une « discussion approfondie ... dans le but d'arriver à un accord », mais la décision appartient en dernier ressort à l'autorité hiérarchique. Dans le second cas, au contraire, l'assentiment du conseil est nécessaire pour que la mesure envisagée puisse entrer en vigueur. Si aucun accord ne peut intervenir, la décision appartient à une instance de conciliation composée de façon paritaire et présidée par une personnalité impartiale, choisie d'un commun accord.

Les attributions des conseils sont assez réduites pour tout ce qui touche à l'organisation du service, domaine où l'on a voulu préserver les pouvoirs de l'autorité hiérarchique (encore que celle-ci puisse consentir facultativement à conclure de véritables accords sur ce point avec le personnel). En ce qui concerne les conditions de travail et les litiges individuels (« affaires personnelles et sociales » suivant la terminologie employée), les conseils exercent leurs attributions en règle générale suivant la procédure de la participation. La codécision ne s'applique que pour certains accords d'organisation du service, et pour les litiges individuels où sont impliqués des employés ou des ouvriers de l'administration, à l'exclusion des fonctionnaires proprement dits.

Le système allemand est original en ce qu'il attribue des compétences à des organes composés exclusivement d'agents publics, et non sur une base paritaire. Mais ces compétences sont exercées le plus souvent

à titre consultatif. Les conseils du personnel ne se voient reconnaître un pouvoir de codécision qu'en ce qui concerne la situation individuelle des employés et des ouvriers, catégories de personnel soumises par ailleurs à un régime assez proche de celui des salariés du secteur privé : régies par des conventions collectives, elles jouissent même, dans certaines conditions, du droit de grève <sup>(1)</sup>.

La consultation institutionnalisée du personnel, si elle représente un progrès certain par rapport aux procédures de consultation officieuse qui existent encore dans de nombreux pays, n'est donc pas de nature à donner réellement satisfaction aux organisations syndicales et à leurs mandants. Ceci explique l'apparition de procédures parallèles permettant aux fonctionnaires d'exercer une influence plus effective sur les décisions qui les concernent. On a cité plus haut le cas de la France, et des accords qui ont fait suite au protocole Oudinot. On peut rapprocher de cette formule les « accords de programmation sociale » intervenus en Belgique depuis 1961, qui sont en fait de véritables conventions collectives négociées au niveau national et valables deux ans. Formellement, ces accords, une fois conclus, doivent être soumis aux organismes paritaires existants; et ils constituent un engagement de nature essentiellement politique de la part du gouvernement, puisqu'ils sont dépourvus de valeur exécutoire.

En revanche, des pays de tradition administrative plus récente, ou dans lesquels le particularisme de la fonction publique est moins accentué, ont adopté un système de négociations collectives au sens plein du terme, débouchant sur des accords en bonne et due forme.

### C. Les négociations collectives

En Norvège, les organisations de fonctionnaires se sont vu reconnaître dès 1933 le droit de négocier avec l'État, salaires et conditions de travail. Mais la décision finale appartenait aux pouvoirs publics jusqu'à l'adoption de la loi sur les différends dans la fonction publique, en 1958, qui prévoit que les conditions d'emploi seront déterminées par des conventions collectives liant les deux parties. Toutefois, seules les organisations regroupant uniquement des fonctionnaires sont admises à négocier. Les conventions une fois conclues sont soumises à la ratification du Parlement et s'appliquent alors à toutes les branches de la fonction publique.

Une législation analogue existe en Suède depuis 1965. Du côté gouvernemental, une commission spéciale de négociation a été créée pour représenter le gouvernement, et elle est habilitée à signer des accords avec les quatre principales organisations syndicales de fonction-

1. Voir à propos d'un récent conflit ayant débouché sur une grève des employés du secteur public, *Le Monde* des 31 janvier 1974, 10 février, 13 février et 15 février 1974.

naires. En matière de salaires, le Parlement étudie les accords avant qu'ils ne soient signés, ce qui garantit leur approbation automatique après leur signature.

Ce système, qui assimile pratiquement la situation des fonctionnaires à celle des travailleurs du secteur privé, a été introduit récemment au Canada et aux États-Unis, mais avec certaines nuances qui en limitent la portée. Aux États-Unis, le premier texte d'ensemble sur les relations professionnelles dans l'administration est un arrêté du 17 janvier 1962, émis par le président Kennedy. Il prévoyait un système d'agrément des syndicats à trois degrés : la reconnaissance officielle permettait à l'association d'être consultée sur toute question liée aux conditions de travail dans la fonction publique; la reconnaissance officielle donnait le droit à toute organisation regroupant entre 10 et 50 % des agents d'un service d'intervenir auprès des directeurs d'administration pour donner des avis sur les questions de personnel intéressant ses adhérents; enfin, la reconnaissance exclusive, subordonnée à la condition de représenter la majorité des travailleurs dans l'unité habilitée à négocier, conférait le droit de conclure des conventions collectives.

Sous l'administration Nixon, un nouvel arrêté du 29 octobre 1969 est intervenu et a institué une formule unique d'agrément, comparable à celle qui existe dans le secteur privé : l'agrément à titre exclusif des syndicats majoritaires. Les autres organisations peuvent néanmoins, si elles remplissent certaines conditions de représentativité, être consultées ou faire des propositions sur la politique du personnel. La procédure des négociations a par ailleurs été centralisée, en ce sens que certaines des compétences détenues auparavant par les administrations ont été attribuées à un organisme de coordination placé auprès du secrétaire d'État au Travail, les problèmes essentiels de la politique du personnel pouvant être tranchés par lui en dernier ressort. A l'heure actuelle 55 % environ des fonctionnaires fédéraux sont couverts par ce système de négociations collectives. Mais le champ de ces négociations reste limité, puisqu'il n'inclut ni les salaires, ni les pensions, ni les questions de politique gouvernementale, ni l'organisation du travail dans l'administration intéressée. Au niveau des États, la législation reste extrêmement variable. Certains d'entre eux ont adopté des procédures inspirées de celles qui existent dans l'administration fédérale, mais il est difficile, dans l'ensemble, de déceler une évolution univoque et cohérente.

Au Canada, la majorité des fonctionnaires fédéraux — soit plus de 200 000 agents — sont désormais couverts par la loi sur les relations de travail dans la fonction publique, adoptée en 1967, dont l'application a été confiée à une commission spéciale, composée paritairement; c'est elle qui détermine les unités de négociation, certifie les agents habilités à négocier, et traite les réclamations qui lui sont soumises. Elle peut aussi soumettre les différends à une procédure de conciliation

et d'arbitrage <sup>(1)</sup>. La certification des organisations syndicales est subordonnée à la preuve qu'elles sont majoritaires dans l'unité de négociation considérée, et elle leur confère le droit exclusif de conclure des conventions collectives en son nom. Certaines questions restent exclues de la négociation, notamment celles qui sont ou doivent être réglées par la voie législative. Par ailleurs, l'administration reste maître de l'organisation de la fonction publique, de la répartition des tâches, de la classification des postes, etc. En revanche, contrairement à ce qui est le cas aux États-Unis, les salaires font l'objet d'accords négociés. À l'échelon provincial, seul le Nouveau-Brunswick a adopté le modèle fédéral. Mais d'autres provinces, comme le Saskatchewan, le Québec et l'Ontario ont depuis longtemps introduit un système de négociations collectives dans la fonction publique, souvent assez proche des procédures en vigueur dans le secteur privé.

\* \* \*

Tous ces exemples montrent que l'assimilation des fonctionnaires aux autres salariés, en ce qui concerne leur participation à la détermination des conditions de travail et des rémunérations, est plus aisée là où, d'une façon générale, ils ne sont pas soumis à un statut entièrement dérogatoire dissociant leur sort de celui de la masse des travailleurs.

\* \* \*

Que ce soit sous une forme ou sous une autre, aucun État se réclamant des principes démocratiques ne peut à l'heure actuelle refuser de dialoguer avec les organisations syndicales de fonctionnaires et de leur conférer un certain droit de regard sur la détermination de leurs conditions de travail.

Est-ce à dire que l'introduction de procédures de participation dans la fonction publique, en détruisant les bases du pouvoir de décision unilatéral des supérieurs hiérarchiques, implique la disparition progressive du principe hiérarchique et, à terme, l'assimilation totale de la situation des fonctionnaires à celle des salariés ordinaires? Une telle conclusion serait doublement erronée. D'abord, elle supposerait qu'existent déjà, dans le secteur privé, les conditions d'une véritable cogestion, donnant aux travailleurs des pouvoirs de décision réels pour tout ce qui touche à la politique interne et externe des entreprises. Or il est aisé de montrer qu'aucune formule de participation n'a jusqu'à présent

1. En cas de conflit non résolu par la négociation collective, la loi contient une disposition originale qui donne le choix aux représentants des travailleurs entre deux voies : soit porter l'affaire devant une commission de conciliation, avec possibilité de recourir à la grève en cas d'échec; soit soumettre le différend à l'arbitrage, mais en renonçant alors par avance à la grève.

porté une atteinte aussi large aux pouvoirs des dirigeants d'entreprise; et on voit mal, sauf cas exceptionnel et marginal, comment il pourrait en aller autrement dans le cadre d'un système capitaliste.

Par ailleurs, et en tout état de cause, la disparition du principe hiérarchique dans la fonction publique est une hypothèse totalement irréaliste à partir du moment où l'on admet qu'il ne repose pas sur de simples nécessités pratiques, mais qu'il constitue au contraire la clé de voûte de l'appareil d'État. Ce sont précisément les obstacles à l'extension de la participation et la persistance du principe hiérarchique dans l'administration que nous nous proposons d'examiner dans la troisième partie de cette étude.

### III — LES LIMITES DE LA PARTICIPATION ET LA PERSISTANCE DU PRINCIPE HIÉRARCHIQUE

Certains des aspects que revêtait le principe hiérarchique au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> ne subsistent plus aujourd'hui que de façon atténuée : la nomination et le déroulement de la carrière des fonctionnaires ne sont plus laissés à la discrétion des autorités hiérarchiques; l'exercice du pouvoir disciplinaire a été progressivement entouré de garanties, voire juridictionnalisé dans certains pays ou pour certains corps; enfin, les organisations syndicales ont été reconnues comme des interlocuteurs nécessaires par les pouvoirs publics, qui consentent à les consulter, et même à négocier avec elles sur des questions qui auparavant étaient réglées de façon unilatérale.

Pourtant, le simple examen des textes et des pratiques en vigueur dans les différents pays témoigne de la persistance du principe hiérarchique et des limites de la participation dans l'administration : comme si on craignait qu'au-delà d'un certain seuil les fondements mêmes de l'État libéral et les concepts politiques et juridiques sur lesquels il repose ne soient remis en cause.

#### A. *Les obstacles à l'extension de la participation*

On pourrait, pour dégager les raisons de la persistance du principe hiérarchique renvoyer tout simplement à ce qui a été dit plus haut sur la signification de ce principe : le rôle spécifique attribué à la bureaucratie dans une société divisée en classes afin de maintenir l'unité du pouvoir d'État au-delà des antagonismes sociaux demeure inchangé en dépit des transformations du mode de production capitaliste. Le principe hiérarchique, dont on a montré qu'il était de l'essence même de la bureaucratie étatique ne peut donc disparaître sans qu'aient auparavant disparu les circonstances qui lui ont donné naissance.

En revanche, les formes sous lesquelles il se manifeste ne sont pas immuables, et son maintien peut se concilier avec l'introduction d'éléments de participation, comme le montre l'évolution décrite plus haut. Il ne suffit pas, par conséquent d'expliquer théoriquement la persistance du principe hiérarchique, il faut encore, plus concrètement, analyser les obstacles à un élargissement de la participation dans la fonction publique. Ces obstacles ne se trouvent pas seulement du côté des pouvoirs publics : on constate également des réticences de la part des fonctionnaires et de leurs organisations syndicales, réticences qui tiennent pour une large part à l'ambiguïté de la participation dans le cadre du système politique et social actuel.

### I. Le refus d'aliéner les prérogatives étatiques

Le principal obstacle auquel se heurte l'extension de la participation dans la fonction publique tient au double rôle qu'assume l'État, à la fois puissance souveraine et employeur. Gardien de l'intérêt public, détenteur à ce titre de prérogatives de puissance publique, il ne saurait aliéner celles-ci dans ses rapports avec le personnel qu'il emploie. Cette ambivalence assigne dès le départ leur limite aux procédures de participation. Sur ces difficultés politiques viennent se greffer des difficultés d'ordre juridique, que l'on distinguera pour la commodité de l'exposé, bien qu'elles soient en réalité indissociables des premières.

#### A. Les obstacles politiques

Le problème est ici de savoir s'il y a compatibilité entre le processus de démocratisation interne de l'administration, qui conduit à associer les fonctionnaires à la gestion des services, et la sauvegarde du principe démocratique qui impose que les décisions intéressant la collectivité soient prises par des organes élus par le peuple ou désignés par ses représentants.

Posée en ces termes, la question reçoit la plupart du temps une réponse négative. On fait d'abord remarquer qu'il n'y a pas coïncidence nécessaire entre les exigences de la collectivité et les revendications du personnel : les citoyens sont en droit d'attendre de l'administration le maximum de prestations, alors que les fonctionnaires auraient tendance, au contraire, par un réflexe d'égoïsme, à faire prévaloir leur confort personnel (1).

Ces constatations de fait se doublent de considérations théoriques : accorder aux fonctionnaires un droit de regard sur les décisions du gouvernement et de l'administration revient à leur donner une influence exorbitante sur l'activité étatique par rapport à celle qu'exercent les

1. L'idée que la cogestion est un frein à l'effort individuel est défendue par exemple par ZEIDLER (W.), *Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip* (Le point de vue de l'administration dans la controverse autour du principe démocratique,) in *Demokratisierung.., op. cit.*

autres citoyens. Le contrôle des organes dirigeants doit appartenir aux représentants du peuple et non aux représentants du personnel, à moins de renoncer aux principes de la démocratie libérale pour rétablir l'État corporatif ou instaurer une République des conseils<sup>(1)</sup>. Le bien-fondé d'un tel raisonnement paraît indiscutable, quelle que soit par ailleurs la perspective — libérale ou marxiste — dans laquelle on se place : revendiquer pour les fonctionnaires le droit de fixer eux-mêmes les objectifs des services publics est utopique dans l'état actuel des rapports économiques et sociaux; c'est oublier que la condition de fonctionnaire n'est pas assimilable à celle des salariés d'une entreprise en raison du rôle spécifique attribué à l'État-serviteur de l'intérêt général pour la doctrine libérale ou instrument de la domination politique de la bourgeoisie pour les marxistes.

Mais cette objection ne vaut plus dès lors qu'il s'agit seulement de faire participer les fonctionnaires à la gestion interne des services, à la détermination de leurs conditions de travail et de rémunération. C'est alors qu'interviennent des considérations d'ordre politico-juridique : les prérogatives dont jouit l'État, en tant que puissance publique, sont inaliénables; il ne peut, par conséquent, renoncer à son pouvoir de décision ultime en le déléguant à un groupe quel qu'il soit, ou même simplement en acceptant de négocier avec lui. Les rapports de l'État-employeur avec son personnel sont de ce fait hypothéqués, l'État-puissance publique se réservant toujours la possibilité d'avoir le dernier mot. Cette argumentation théorique se répercute au niveau de la mise en œuvre de la participation. Elle explique notamment la prédominance des procédures de consultation sur les procédures de négociation dans la fonction publique et, en ce qui concerne ces dernières, la nécessité d'une ratification au moins formelle des accords intervenus par l'instance étatique dépositaire du pouvoir de décision, dont les prérogatives sont ainsi sauvegardées. Elle conduit aussi à limiter, voire à exclure l'intervention d'un tiers arbitre dont les décisions s'imposeraient non seulement aux syndicats, mais aux pouvoirs publics eux-mêmes<sup>(2)</sup>, car « il va de soi que l'État, non plus en tant qu'État-patron mais en tant que puissance publique et responsable des services publics et de la Nation, ne peut accepter qu'un arbitrage lui soit imposé<sup>(3)</sup> ».

### B. Les obstacles juridiques

Un problème vient immédiatement se greffer sur le précédent, celui du respect des compétences respectives assignées au Parlement

1. En ce sens, voir PUTNER (G.), *Mitbestimmung...*, in *ibid.*

2. Encore que de telles formules existent, en Grande-Bretagne et en RFA.

3. Déclaration de G. Pompidou, alors Premier ministre, au cours des débats précédant le vote de la loi du 31 juillet 1963 sur le droit de grève dans les services publics. Cité par M. Rivierez, Rapport sur une proposition de loi relative à certains personnels de la navigation aérienne, *J. O.*, 1975, *Doc. AN*, n° 1371.



et au Gouvernement. Il revêt au moins deux aspects : un aspect normatif et un aspect budgétaire.

Le premier se pose surtout là où les fonctionnaires sont soumis à un statut légal. Alors que dans le droit du travail les dispositions d'ordre législatif ne jouent le plus souvent qu'un rôle supplétif, elles ont toujours une portée contraignante dans la fonction publique. Dans quelle mesure peut-on dès lors admettre que des accords négociés entre les autorités administratives ou gouvernementales et le personnel des services publics viennent remettre en cause les règles édictées par le Parlement, ou même par le Gouvernement agissant dans l'exercice du pouvoir réglementaire qui lui a été reconnu par la Constitution? On se trouve en fait placé devant le dilemme suivant : jouer le jeu de la concertation au risque de vider de leur substance les dispositions statutaires existantes; ou limiter le champ des négociations à des questions marginales et secondaires, ce qui rend la participation illusoire et sans grande portée. La difficulté de concilier des procédures contractuelles avec un régime statutaire se reflète dans la position qu'a prise en France le Conseil d'État, saisi de recours contre des décisions ministérielles contraires aux dispositions des accords intervenus entre les syndicats de fonctionnaires et le Gouvernement en juin 1968. Il a estimé, en effet, que les termes de ces accords ne pouvaient être utilement invoqués à l'encontre de dispositions législatives ou réglementaires en vigueur (1). Ces protocoles, auxquels on dénie ainsi toute force juridique, ne lient même pas moralement les parties, si l'on en juge par l'attitude adoptée ensuite par les pouvoirs publics. On a là en tout cas la preuve de l'incompatibilité des procédures contractuelles avec le respect de la stricte orthodoxie juridique.

Un problème analogue se pose s'agissant de la fixation des rémunérations. En effet, toute augmentation des traitements se traduit sur le plan budgétaire; or c'est au Parlement qu'il revient de voter le budget et de décider de l'ouverture éventuelle des crédits nécessaires au paiement des traitements. Par conséquent le même dilemme surgit : en habilitant le Gouvernement à négocier le taux des rémunérations des fonctionnaires, on ampute les compétences de l'organe législatif, et on le prive d'un de ses moyens de contrôle essentiels sur l'activité de l'Exécutif (2); mais si l'on veut respecter strictement les compétences des organes constitutionnels, il est évident que les discussions salariales avec les syndicats de fonctionnaires ne peuvent avoir qu'une portée

1. CE, 15 octobre 1971, *Syndicat national indép. et prof. des CRS*; CE, 23 mars 1973, *Fédération du personnel de la Défense Nationale (CFDT)*, in *AJDA*, 1973, p. 503, note V. Silvera.

2. Cela, aussi bien dans un régime parlementaire que dans un régime présidentiel comme le montre REHMUS (C.), *op. cit.*, p. 233 qui écrit qu'aux États-Unis « la logique même du système admettant la négociation dans le secteur public conduit à une centralisation marquée des compétences et à un accroissement des pouvoirs de l'exécutif par rapport à ceux du Législatif ou des commissions de la fonction publique ».

réduite, les engagements pris par le Gouvernement étant par définition frappés de précarité.

L'élargissement de la participation dans l'administration se heurte donc incontestablement à de multiples obstacles. Bien sûr, certains d'entre eux pourraient être levés par le recours à des formules juridiques nouvelles. Il est clair que le droit n'est jamais un obstacle par lui-même, mais uniquement dans la mesure où il reflète une impossibilité politique. Mais cette impossibilité politique existe bien, en l'occurrence : l'inaliénabilité des prérogatives de l'État souverain, qui lui interdit de se comporter comme un patron ordinaire et explique l'irréductibilité de la condition du fonctionnaire à celle du salarié privé, n'est pas une simple clause de style juridique ; elle est beaucoup plus fondamentalement la condition même de la domination étatique, et la vraie raison du maintien du principe hiérarchique dans l'administration. Dans ces conditions, la participation qu'on propose aux fonctionnaires revêt une signification ambiguë, et on conçoit qu'ils soient parfois réticents à en jouer le jeu.

## 2. La dénonciation de l'ambiguïté de la participation

L'attitude des intéressés face à la participation peut être saisie à deux niveaux : individuel ou collectif, psychologique ou politique. Le premier aspect a fait l'objet d'analyses nombreuses que l'on trouve chez les théoriciens de l'organisation. Michel Crozier notamment (1) a fort bien montré les avantages d'un système d'organisation bureaucratique pour l'individu : d'une part les raisons instinctives qui poussent à souhaiter participer aux décisions sont compensées par la crainte de perdre son autonomie, ou d'être « manipulé » ; d'autre part, le fait que les règles impersonnelles soient perçues comme un système de protection assurant à chacun le minimum de sécurité indispensable dans ses rapports avec les autres membres de l'organisation rend plus supportable leur édicition unilatérale et la part d'arbitraire qu'elles renferment.

Mais pour intéressantes que soient ces notations, elles n'abordent pas le fond du problème. Les aspects psychologiques du problème ne sont pas négligeables, mais ils ne doivent pas non plus être surestimés. Car le choix entre l'acceptation ou le refus de la participation ne s'exerce pas au niveau individuel et de façon parfaitement libre, comme la lecture de certains auteurs américains, par exemple, pourrait en donner l'impression (2). L'attitude des fonctionnaires vis-à-vis de la participation doit donc être replacée dans un contexte plus général et analysée

1. *Le phénomène bureaucratique*, in *op. cit.*, pp. 250 et suiv.

2. Voir, entre autres, MARCH et SIMON, *Les organisations*, 1958, trad. fr., Dunod, 1971.

en termes politiques. Elle n'est du reste pas la même dans tous les pays, et dépend pour une large part des traditions syndicales. Ainsi, en France, les syndicats dénoncent à la fois le caractère illusoire de la participation qui leur est proposée et les arrières pensées politiques qu'elle renferme. Refusant de cautionner le système, et préférant conserver leurs moyens de lutte traditionnels, ils adoptent donc une attitude réticente à l'égard des procédures de participation (1).

#### A. Une participation illusoire

Ce n'est pas la participation en tant que telle que rejettent les syndicats français, mais une forme de participation tronquée, qui laisse intact le véritable pouvoir de décision, c'est-à-dire le choix des options fondamentales.

Dans le secteur privé, les travailleurs se voient parfois reconnaître une participation aux résultats de l'entreprise, et un droit de regard sur certains aspects de la gestion, par la voie d'une représentation au sein des comités d'entreprise, ou dans les organes de direction et, plus souvent, de surveillance des sociétés. Mais l'influence qu'ils sont à même d'exercer sur la politique des firmes reste le plus souvent symbolique, les représentants du capital conservant un rôle déterminant, sinon exclusif. Le problème se pose bien entendu de façon différente dans l'administration, en raison de la nature et du mode de détermination spécifiques des objectifs poursuivis. Les critiques visent ici le comportement des pouvoirs publics qui, en usant constamment de leurs prérogatives de puissance publique, faussent le jeu des relations entre l'État et ses agents. Le dialogue prend dès lors trop souvent « la forme d'une information sur des décisions déjà arrêtées » ou d'un « dialogue de sourds dès l'instant où il ne va pas dans le sens de ce qui a été préalablement décidé (2).

D'une façon générale, même lorsque les syndicats sont appelés à donner leur avis sur certaines orientations et que celles-ci sont décidées en accord avec eux, l'application s'effectue suivant les canaux traditionnels, c'est-à-dire hiérarchiques, les services d'exécution n'étant pas consultés ou l'étant uniquement pour la forme (3). Dans ces conditions, la participation apparaît surtout comme un instrument destiné à renforcer l'intégration des travailleurs et, par là même, à maintenir et consolider les rapports sociaux existants.

1. L'analyse qui suit prend essentiellement appui sur la situation existant en France. Mais si elle n'est donc pas transposable telle quelle dans beaucoup de pays, elle permet de mettre en lumière certaines ambiguïtés de la participation qui existent alors même que les syndicats ne reprennent pas cette analyse à leur compte.

2. Voir SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *La participation...*, in *op. cit.*, p. 83.

3. MOREUX (G.), *Un syndicalisme ambigu*, in *Esprit*, janvier 1970, numéro spécial sur « L'administration ».

### B. Une participation ambiguë

L'hostilité des syndicats ouvriers français à la participation est une constante de leur comportement, qui découle de leur vocation « contestataire », à l'opposé du syndicalisme d'« intégration » que l'on trouve dans les pays anglo-saxons par exemple. L'origine révolutionnaire du syndicalisme français, qui repose sur la reconnaissance de la lutte des classes, le conduit à se méfier de toute formule susceptible de conduire à son intégration dans le système (1). La participation ne peut être qu'une mystification dans l'état actuel des rapports socio-économiques, car il n'y a pas d'alliance possible entre l'exploité et l'exploiteur, pas d'intérêts communs à défendre entre les représentants de classes antagonistes, et donc pas de participation authentique des salariés à la gestion sans démocratisation de l'ensemble de l'économie, dont la réalisation nécessiterait des changements économiques profonds (2). La cogestion reviendrait à faire cautionner par les organisations syndicales les décisions du pouvoir capitaliste, et celles-ci dénoncent par conséquent comme autant de tentatives d'intégration — dont il s'agit de déjouer les pièges — les différentes formules de participation mises sur pied par le patronat ou par les pouvoirs publics.

Dans la fonction publique, elles sont de ce fait conduites à refuser de partager la responsabilité des décisions prises par l'administration ; leur présence au sein des organismes paritaires ou à une table de négociations s'inscrit dans la perspective d'une participation « conflictuelle » et « revendicative ».

Les réticences ne sont pas moins grandes à l'égard de l'introduction de méthodes de gestion nouvelles dans l'administration, sous l'influence des théories du management, dont on craint qu'elles ne visent « à intégrer sous couvert de participation les chefs d'établissements et les cadres d'exécution à une politique d'exploitation accrue du personnel (3). Ainsi, la RCB, qui, remettant en partie en cause le niveau de la prise des décisions, et impliquant un dialogue entre analyste et décideur, tend à atténuer les relations hiérarchiques au moins dans les échelons supérieurs de la fonction publique, s'inspire en partie de la doctrine de la « direction participative par objectifs ». Or celle-ci ne repose-t-elle pas sur l'idée qu'« une participation efficace n'est pas un but en soi, mais un moyen en vue de capter les énergies créatrices des hommes » et d'accroître l'efficacité de l'action (4).

La méfiance des syndicats à l'égard de la participation ne découle

1. VOISSET (M.), *Concertation et contractualisation...*, in *op. cit.*, p. 399.

2. Sur l'attitude des syndicats face à la réforme de l'entreprise en France, voir l'article de Joanne ROY dans *Le Monde* du 29 janvier 1975.

3. Réflexion de la CFDT à propos de l'expérience de management faite (dans les PTT. Citée par SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *La critique idéologique...*, in *op. cit.*, p. 988.

4. GELINIER (O.), cité par SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *La participation...*, in *op. cit.*, p. 89.

pas uniquement d'un procès d'intention fait aux pouvoirs publics : encourager la concertation, qui suppose un minimum d'objectifs communs entre les partenaires, revient nécessairement à faire endosser par les syndicats une part de responsabilité dans le bon fonctionnement du service. Le préambule du protocole d'accord signé le 29 juillet 1969 entre le gouvernement belge et les syndicats est significatif à cet égard, puisqu'il invoque « le souci *partagé* de promouvoir l'amélioration des relations sociales et *l'accroissement de la productivité* (1) ». Une formule analogue précède l'accord intervenu le 10 octobre 1969 en France, les six organisations de fonctionnaires signataires et le Secrétaire d'État chargé de la fonction publique exprimant « leur *intention commune* de développer dans la fonction publique une politique de concertation destinée à la fois à améliorer l'*efficacité* de l'administration, à *l'adapter* aux besoins de la collectivité nationale et à assurer aux fonctionnaires leur part légitime du revenu national (2) ».

L'avantage que tire l'administration de la concertation est exposé également très clairement dans le manuel du fonctionnaire britannique, où l'on peut lire que « le simple bon sens commande de faire droit, autant que possible, aux désirs du fonctionnaire quant à ses conditions de travail, car un personnel satisfait travaillera beaucoup plus efficacement qu'un personnel qui a le sentiment que la direction ne tient aucun compte de ses intérêts ». Par conséquent, étant donné qu'il est « absolument vain d'essayer de savoir quels sont les vœux d'une masse inorganisée de fonctionnaires individuels dispersés », les fonctionnaires sont fortement encouragés à adhérer à une association, afin que l'administration ait en face d'elle des groupements représentatifs (3).

De fait, la participation répondra d'autant mieux aux objectifs que lui assignent les pouvoirs publics que les organisations syndicales seront plus fortes, plus représentatives, plus « conscientes de leurs responsabilités » et qu'il existera « de part et d'autre le sens de l'intérêt public (4) ». Les pouvoirs publics sont donc logiquement conduits à favoriser les syndicats les plus représentatifs, par exemple par un mécanisme de reconnaissance exclusive (États-Unis) ou de « certification » (Canada). Ceci explique également que les mécanismes de participation fonctionnent mieux dans les pays où, traditionnellement, les syndicats sont profondément intégrés dans la vie économique et sociale, et ne remettent pas en cause le régime en place. Il est symptomatique d'un certain état d'esprit que la plupart des syndicats de fonctionnaires répugnent à demander le droit de recourir à la grève, quand ils ne l'excluent pas expressément de leurs statuts comme incompatible avec les exigences du service public.

1. Cité par VOISSET (M.), *Concertation...*, in *op. cit.*, (souligné par nous).

2. *Ibid.*, (souligné par nous).

3. *Handbook for the New Civil Servant*, précité.

4. Rapport du BIT, précité, p. 97.

La « compréhension », la « bonne volonté », la « coopération <sup>(1)</sup> », le souci du bien public, telles sont donc les qualités majeures que les pouvoirs publics attendent des organisations de fonctionnaires. On conçoit, dans ces conditions, que la participation soit « toujours menacée de se dégrader en intégration <sup>(2)</sup> », et qu'elle suscite de profondes réticences de la part des syndicats qui contestent les rapports sociaux existants.

### C. Des réticences syndicales

L'attitude des syndicats ne peut pour autant se ramener à un refus pur et simple de la participation. Contrairement à leurs homologues allemands, par exemple, les syndicats français tiennent certes à conserver une entière liberté pour contester les décisions du chef d'entreprise, et ils attachent plus d'importance à l'acceptation de leurs revendications qu'à une hypothétique association aux décisions, qu'ils considèrent comme illusoire. Mais cette méfiance n'exclut pas des revendications tendant à une meilleure information du personnel, et à l'exercice d'un contrôle plus effectif sur certains aspects de la gestion de l'entreprise, non plus que le désir d'être consultés au niveau national sur les décisions prises par le gouvernement en matière économique et sociale.

Ce qui est vrai dans le secteur privé l'est *a fortiori* dans l'administration, où le syndicalisme est, dans l'ensemble, moins contestataire et plus intégré. On a pu parler d'un « syndicalisme ambigu », combinant « le langage de ce groupe assiégé qu'est l'organisation syndicale dans l'entreprise privée et les prérogatives de groupes admis comme faisant partie de la maison administrative <sup>(3)</sup> ». Cet état d'esprit a naturellement des répercussions sur leur attitude face à la participation <sup>(4)</sup>. D'un côté les syndicats sont très attachés à défendre un statut qu'ils considèrent comme une conquête syndicale capitale, et dans lequel ils voient la garantie de leurs droits acquis. Or toute procédure de participation, surtout si elle aboutit à une contractualisation des rapports entre l'État et les fonctionnaires, fait peser une menace latente, à long terme, sur le statut lui-même, dont le caractère légal et réglementaire est, on l'a vu, un obstacle à l'extension de la concertation. Par ailleurs, les syndicats acceptent mal de renoncer aux formes traditionnelles de lutte et répugnent à se lier les mains en donnant leur aval à des mesures qu'ils ne pourront plus contester par la suite. Il subsiste aussi l'idée qu'une action directe et publique, sur la base d'un rapport de forces favorable, peut être plus avantageuse que des

1. *Rapport Fullon* sur la réforme du *Civil Service* en Grande-Bretagne, trad. fr., *La Documentation française*, in *NED*, n° 3545 du 14 décembre 1968, p. 57.

2. TOURAINE (A.), *Pour la sociologie*, in *Le Seuil-points*, 1974, p. 151.

3. MOREUX (G.), *Un syndicalisme ambigu*, précité.

4. VOISSET (M.), *op. cit.*, pp. 399-400.

négociations menées dans les salons des ministères. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre à la France, puisqu'on constate qu'aux États-Unis certains syndicats de fonctionnaires s'efforcent d'obtenir satisfaction sur des points qu'ils n'ont pas réussi à faire accepter au cours des négociations en faisant pression directement sur les autorités législatives (1).

En sens inverse, les organisations syndicales préfèrent une discussion contractuelle à des décisions imposées, et elles sont de ce fait amenées non seulement à ne pas rejeter systématiquement les propositions de négociation émanant des pouvoirs publics, mais même à les réclamer et à protester éventuellement contre le refus du dialogue par le gouvernement. Il résulte de ces considérations contradictoires une attitude finalement nuancée. Celle de la CFDT par exemple a été décrite comme obéissant au schéma suivant (2) : exposé et discussion des revendications; négociations sur la base de rapports de force; prise de décision par l'administration seule. D'une façon générale, les syndicats français n'acceptent que des engagements limités, de brève durée, facilement révisables et dénonçables, et ne comportant pas de clause restrictive du droit de grève (3). De même, au sein des organismes paritaires, leurs représentants s'efforcent de faire valoir des revendications propres plus qu'ils ne cherchent un terrain d'entente avec l'administration.

Les procédures de participation existantes sont donc conçues par les organisations syndicales comme un élément parmi d'autres d'une stratégie d'ensemble qu'elles utilisent pour exprimer et faire aboutir leurs revendications. Il est clair que cette attitude revient à détourner la participation de l'objectif que lui assignent les pouvoirs publics et qu'acceptent les associations de fonctionnaires elles-mêmes dans la plupart des pays. Mais elle met bien en lumière son caractère ambigu : présentée comme une concession faite aux fonctionnaires — ce qu'elle est en partie — la participation vise aussi à renforcer la cohésion de l'appareil administratif menacée par la diversification des organes et des catégories de personnels. Elle doit permettre non seulement de diminuer la fréquence et l'acuité des conflits, mais, plus profondément, d'accroître chez le fonctionnaire le sentiment d'appartenance au service. Elle favorise, enfin, son adhésion au système de valeurs de l'administration, à un moment où l'endoctrinement idéologique direct — inculcation du sens du service public, insistance mise sur l'aspect sacerdotal de la fonction — se révèle difficile à mettre en œuvre ou inefficace en raison de la moindre réceptivité de ceux auxquels il s'adresse.

1. REHMUS (C.), *op. cit.*

2. SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *La participation...*, in *op. cit.*, p. 84.

3. Ce qui explique le refus de la CGT de signer l'accord du 10 octobre 1969 qu'elle a interprété comme limitant le droit de grève pendant la durée de l'accord sur les points qu'il concerne. Voir VOISSET (M.), *op. cit.*, p. 400.

Dans ces conditions, puisque la participation n'est qu'un moyen et non une fin en soi, elle se limite très logiquement à ce qui est considéré comme strictement nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Partout où on peut se dispenser de l'introduire, le système hiérarchique traditionnel continue à prévaloir.

### **B. La persistance du principe hiérarchique**

On ne peut nier que la participation soit devenue un phénomène important dans la fonction publique. Si l'on compare la situation actuelle des fonctionnaires dans les pays industrialisés à ce qu'elle était il y a 50 ans, on doit convenir qu'elle s'est considérablement transformée. Pourtant, un examen plus attentif conduit à se demander si l'introduction des différentes procédures de consultation ou de négociation n'a pas touché seulement à des aspects extérieurs, marginaux, de cette condition, et laissé intact l'essentiel du principe hiérarchique dans l'administration.

Sans aller jusqu'à dire que la participation est un « épiphénomène » greffé sur une réalité immuable, force est de constater que, malgré certaines atténuations, le principe hiérarchique demeure le fondement de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. Non pas tant parce que les pouvoirs publics conservent souvent le dernier mot dans les négociations, qui laissent en dehors de leur champ d'application de nombreux pans de la condition des fonctionnaires, comme on l'a vu plus haut; mais tout simplement parce que dans les textes comme dans la pratique, c'est le principe hiérarchique qui dicte en différentes circonstances au fonctionnaire la conduite à tenir aussi bien dans son service que dans sa vie privée.

Par ailleurs, la participation n'a pas été étendue de façon homogène à tous les secteurs de la fonction publique. Tout se passe au contraire comme si les pouvoirs publics étaient contraints de faire la part des choses, en accordant à certaines catégories de personnel ce qu'ils continuent de refuser à d'autres. Il résulte de cette diversification des statuts de grandes inégalités de situations face à la participation. Le « noyau dur » de l'appareil d'État, en particulier, se voit en grande partie exclu des procédures mises en place ailleurs : dans l'armée, la police, la magistrature, le principe hiérarchique n'a guère subi d'atténuations notables.

#### **1. Le principe hiérarchique et les contraintes « ordinaires » de la fonction**

La permanence du principe hiérarchique en dépit de l'extension des procédures de participation est attestée par les contraintes qui s'imposent au fonctionnaire non seulement dans son service, mais



également dans sa vie privée ou ses activités politiques. Ce droit de regard sur la vie privée du fonctionnaire, exorbitant à beaucoup d'égards, traduit en effet l'idée que, même lorsqu'il n'est pas en service, il continue à faire partie d'une corporation hiérarchisée, et que le comportement d'un des membres de cette corporation est toujours de nature à rejaillir sur l'autorité de l'État.

#### A. Les manifestations du principe hiérarchique dans le service

Que tout fonctionnaire doive « exécuter les instructions » de ses supérieurs hiérarchiques et « suivre leurs directives générales », comme le prévoit par exemple le statut des fonctionnaires allemands (1), peut apparaître comme une simple règle de bon sens, nécessaire à un fonctionnement harmonieux du service public. Il est cependant plus troublant de constater que « les directives émanant des chefs de service ont plus d'influence sur l'action des agents d'exécution que les textes officiels, qu'ils soient réglementaires ou même législatifs (2) ». Comment, en effet, expliquer cette attitude, sinon par le caractère hiérarchisé de l'administration, qui soumet le fonctionnaire à l'autorité et au contrôle de ses supérieurs? Puisque c'est de ceux-ci que dépend sa carrière, « le devoir d'obéissance primera en principe toute autre considération... Entre la transgression d'un ordre donné par son ministre et l'infraction à une règle d'organisation administrative, l'agent n'est guère en position d'hésiter (3) ». Et il est conforté dans son attitude par les textes et la jurisprudence qui, non seulement considèrent comme une faute disciplinaire grave le refus d'obéissance et confèrent un pouvoir de correction des actes de ses subordonnés à l'autorité hiérarchique, mais encore ne délient les premiers de l'obligation d'obéissance que dans des hypothèses tout à fait limitées (4).

1. Section III, § 55 de la loi du 14 juillet 1953.

2. WIENER (C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, in *op. cit.*, p. 97.

3. *Ibid.*, p. 98. Les pouvoirs du supérieur hiérarchique s'exercent en matière de notation, d'avancement, de discipline. Dans ce dernier cas, même en France où la procédure disciplinaire présente des garanties sérieuses, la compétence des conseils de discipline reste purement consultative et le supérieur hiérarchique est libre de passer outre à ses avis. Seule l'Allemagne fédérale a adopté un système de type juridictionnel, mais là encore le déclenchement de l'action disciplinaire dépend de l'autorité hiérarchique.

4. La jurisprudence française est particulièrement restrictive, puisqu'elle exige que l'ordre soit à la fois « manifestement illégal » et « de nature à compromettre gravement un intérêt public » : ce qui n'est pas le cas lorsqu'un fonctionnaire refuse de rejoindre sa nouvelle affectation, même lorsque sa mutation lui a été illégalement imposée (CE, 31 mai 1961, *Ministre de l'Intérieur c/Maccario*, in *AJDA*, 1962, p. 55). Le système allemand, en revanche, au moins dans les textes, délie plus largement le fonctionnaire de son devoir d'obéissance en cas de conflit entre l'instruction de service et la légalité.

Plus significatif encore est le pouvoir accordé au chef hiérarchique d'organiser le travail au sein du service, de répartir les tâches et de déterminer leur contenu, avec les conséquences qui en découlent sur les conditions d'emploi des agents. Car la plupart des pays reconnaissent en ce domaine une entière liberté d'action au chef de service. Aux États-Unis, l'organisation du travail est expressément exclue des négociations collectives; en Allemagne fédérale, le statut dispose que les mesures ayant pour objet l'organisation du service sont en principe prises unilatéralement par circulaire du chef de service sauf, il est vrai, s'il consent à passer des accords avec le conseil du personnel, mais l'emploi de cette procédure reste discrétionnaire et il peut toujours faire usage de ses pouvoirs de réglementation en cas de non-accord.

En France, on sait que non seulement le chef de service a toute latitude pour organiser son service comme il l'entend, mais que le juge refuse aux fonctionnaires et à leurs groupements le droit de contester au contentieux les mesures décidées par lui aussi longtemps qu'elles ne portent pas atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur statut. L'explication de cette jurisprudence sévère, aux antipodes de l'idée de participation, a été donnée par le commissaire du gouvernement Mosset, concluant sur une affaire jugée par le Conseil d'État en 1956 et en des termes qu'il est intéressant de rappeler ici <sup>(1)</sup> :

La recevabilité d'un recours, déclare-t-il, suppose un intérêt pour agir. Or « le principe hiérarchique veut que l'organisation du service soit le propre, la chose du supérieur hiérarchique responsable. Le fonctionnaire... n'est qu'un exécutant ». Certes, le statut adopté en 1946 appelle désormais les représentants des organisations syndicales à délibérer sur les mesures d'organisation du service, mais cette participation n'a qu'un caractère consultatif et « le principe hiérarchique est réaffirmé ». Or, poursuit-il, « il semble bien qu'il y ait une incompatibilité totale entre le principe hiérarchique et la reconnaissance d'un intérêt du fonctionnaire à contester les mesures d'organisation du service... Ce serait admettre qu'il existe un « intérêt au service » du fonctionnaire distinct et égal à celui du supérieur et autorisant l'agent à faire obstacle à la décision du supérieur ». Ce serait « rejeter le principe hiérarchique »..., idée d'autant plus dangereuse qu'une telle solution... vaudrait nécessairement en matière de discussion des ordres du supérieur hiérarchique... Ce serait donc, de proche en proche, détruire non seulement le principe mais encore la réalité du pouvoir hiérarchique ».

Certes, ces phrases ont été prononcées en 1956; mais comme la jurisprudence n'a pas changé entre temps sur ce point, on doit admettre qu'elles expriment encore la doctrine dominante. Au cas où l'on éprou-

1. CE, 26 octobre 1956, *Assoc. générale des administrateurs civils*, in *Revue du droit public*, 1956, p. 1309.

verait quelque doute quant à la persistance du principe hiérarchique dans l'administration, elles sont de nature à les faire disparaître.

L'incidence du principe hiérarchique est encore manifeste lorsqu'il conduit à limiter la liberté syndicale et *a fortiori* le droit de grève dans la fonction publique. En ce qui concerne celui-ci, on sait que deux arguments sont traditionnellement invoqués pour en refuser le bénéfice aux fonctionnaires : la nécessaire « continuité de l'État » et, par suite, des services publics; l'incompatibilité d'une cessation concertée du travail visant à faire pression sur les pouvoirs publics avec le respect des prérogatives et de l'autorité de l'État. Le premier argument n'est pas réellement pertinent, car — on l'a souvent dit — il est des activités privées dont le fonctionnement continu est plus indispensable à la nation que celui de certains services gérés par l'administration. Le second argument n'est certes pas plus convaincant — et les pouvoirs publics eux-mêmes semblent de moins en moins convaincus de son bien-fondé si l'on en juge par l'évolution récente, bien qu'encore timide, qui se fait jour dans différents pays. Mais il est intéressant, en ce qu'il rattache l'interdiction de faire grève au principe hiérarchique : le fonctionnaire ne peut se mettre en grève, car une telle attitude de sa part équivaut à un acte de révolte, d'insubordination, à l'égard de la hiérarchie.

Le droit syndical, en revanche, après avoir mis longtemps à s'imposer précisément parce qu'il semblait incompatible avec le respect de l'autorité hiérarchique, est désormais reconnu. Mais son exercice subit diverses entraves, car en cas de conflit entre l'activité syndicale et le principe hiérarchique c'est généralement celui-ci qui l'emporte. Cette affirmation doit, il est vrai, être nuancée : l'obligation de réserve sur laquelle on reviendra plus loin est en principe imposée moins strictement au fonctionnaire exerçant un mandat syndical, car « l'action syndicale ne peut se développer que si ses animateurs, assurés d'une protection suffisante, ont la plus large liberté d'action et d'expression <sup>(1)</sup> ». Mais cette liberté n'est pas sans limites <sup>(2)</sup> : « le syndicat de fonctionnaires, dont l'interlocuteur est la puissance publique, ne saurait ... prendre à son égard une attitude radicale de combat, allant jusqu'à contester le principe de l'autorité publique et la prérogative de la hiérarchie <sup>(3)</sup> ». Bien plus, il reste entendu que l'exercice du droit syndical doit se concilier avec le respect de la discipline, ce qui peut conduire à exclure pratiquement toute activité syndicale à l'intérieur

1. Conclusions HEUMANN sur CE, 18 mai 1956, Boddaert, *Rev. prat. dr. adm.*, 1956, p. 106.

2. Voir par exemple TA, Paris, 17 janvier 1956, *Pastre*, in *Leb.* p. 505; CE 8 juin 1962, Frischmann, *D.*, 1962, 492, note Dubouis; CE, 1<sup>er</sup> décembre 1972, D<sup>116</sup> Obrego, *AJDA*, 1973, p. 31, chr. Cabanes et Léger, p. 37 con. M<sup>me</sup> Grévisse, *D.*, 1973, 190, note Robert, *Gaz. Pal.*, 11-12 avril note F. Dreyfus.

3. Conclusions RIGAUD sur CE, 25 mai 1966, Rouve, *D.*, 1967, 8, qui rejette toutefois en l'espèce la thèse gouvernementale du manquement à l'obligation de réserve.

du service (1). Et le chef de service est en droit de tenir compte des responsabilités syndicales d'un fonctionnaire pour lui refuser une affectation dont il estime qu'elle risquerait de nuire au bon fonctionnement du service (2).

Tout ceci tend à démontrer qu'il y a aujourd'hui encore antinomie entre l'action syndicale et le respect de la hiérarchie telle que la conçoivent les pouvoirs publics (3).

#### B. Les manifestations du principe hiérarchique hors du service

Le fait que des obligations puissent être imposées au fonctionnaire alors même qu'il n'est pas en service correspond bien à l'idée qu'il n'est pas un citoyen comme les autres. Si la vie privée du fonctionnaire n'échappe pas au contrôle de l'autorité hiérarchique, c'est parce qu'on estime qu'il demeure de façon permanente le représentant de la puissance publique. Au nom de l'intérêt du service, on admet donc que l'administration puisse exiger de lui un certain comportement, qui exclut tout acte, attitude ou prise de position susceptible de rejaillir sur la corporation dont il fait partie ou de porter préjudice à l'autorité de l'État. Dignité, solidarité, loyalisme, constituent autant d'aspects des contraintes auxquelles est soumis le fonctionnaire, et qui traduisent l'extension du principe hiérarchique en dehors du cadre du service.

Les dispositions du statut de Vichy qui prévoyaient que « le fonctionnaire doit, dans le service comme dans sa vie privée, éviter tout ce qui serait de nature à compromettre la dignité de la fonction publique » ont disparu des textes. Mais la jurisprudence admet que le supérieur hiérarchique puisse sanctionner en vertu de son pouvoir disciplinaire un comportement scandaleux ou contraire à l'honneur ou à la probité (4). Cette obligation de dignité est en revanche formulée expressément au paragraphe 54 du statut des fonctionnaires allemands,

1. CE, 14 mars 1958, Étienne; CE, 18 janvier 1963, Perreur, *AJDA*, 1963, 371, qui réaffirme que « les délégués syndicaux doivent concilier le droit syndical avec le respect de la discipline ». L'instruction du 14 septembre 1970 sur l'exercice des droits syndicaux dans la fonction publique permet l'affichage, et la collecte des cotisations dans les locaux administratifs, et même d'y tenir des réunions. Il faut surtout s'étonner que ces droits n'aient pas été reconnus expressément plus tôt. Par ailleurs, la circulaire laisse intact le problème général de la conciliation du droit syndical avec la discipline.

2. CE, 23 décembre 1964, Lefrère, *AJDA*, 1965-404, qui considère comme légal et non attentatoire à la liberté syndicale le refus de muter un fonctionnaire exerçant des fonctions syndicales dans le bureau de son choix, cette affectation étant « susceptible de nuire en cas de grève, à la bonne marche du service ». En revanche, est illégale la prise en compte de l'activité syndicale d'un fonctionnaire dans sa notation : CE, 31 janvier 1975, *Le Monde* du 2 février 1975.

3. Est symptomatique de cet état d'esprit le mémoire en défense de la Chancellerie dans l'affaire Obrego, précitée, qui conclut au rejet de la requête parce qu'en admettre le bien-fondé reviendrait à « supprimer pratiquement le pouvoir hiérarchique pour lui substituer le pouvoir syndical » cité dans *Justice* 73, mai 1973, p. 14.

4. CE, 26 janvier 1938, Coignet, *Leb.*, p. 89; CE, 2 janvier 1947, Bérard, *Leb.*, p. 2; voir ODENT (R.), *Contentieux administratif*, in *Les Cours de droit*, 1970-1971, p. 1665.

en vertu duquel le comportement du fonctionnaire « dans le service et en dehors du service doit imposer le respect et faire naître la confiance qu'exige sa profession ». Par conséquent, « le fonctionnaire doit veiller à ce que son comportement ne blesse pas les règles de l'honneur, de la morale et des convenances <sup>(1)</sup> » et tout manquement à la dignité consistant en des excès notoires ou publics peut être sanctionné. L'administration est donc en droit de contrôler la moralité de sa vie privée ou l'état de ses finances.

Le devoir de discrétion, dont les contours sont d'ailleurs vagues, et dont le respect est imposé de façon plus ou moins stricte suivant les pays <sup>(2)</sup> et suivant les circonstances, peut être interprété comme l'expression de la solidarité de l'administration en tant que corps face à l'extérieur. « Pour le public, l'administration est solidaire », et le fonctionnaire « n'a pas à informer sur ses états d'âme, sur son désaccord éventuel avec telle ou telle décision », déclarait récemment un ministre français <sup>(3)</sup>, peu de temps après qu'un certain nombre d'affaires aient porté sur le devant de la scène le problème de la divulgation d'informations considérées comme internes à l'administration. La communication au public d'informations de ce type — qui ne sont pas couvertes par le secret professionnel proprement dit — est condamnée parce qu'elle transgresse le principe hiérarchique à un double titre : d'une part en court-circuitant la filière hiérarchique que doit suivre normalement l'information ; d'autre part et surtout en exprimant publiquement un désaccord avec les autorités hiérarchiques. Il serait surprenant, en effet, qu'on sanctionnât un fonctionnaire exprimant sa satisfaction à propos des mesures prises par son ministre.

L'obligation de discrétion apparaît donc comme étroitement liée à l'obligation de loyalisme. Toutes deux sont d'ailleurs en partie contenues dans cette notion plus générale qu'est l'obligation de réserve : il ne faut pas, en premier lieu, porter les différends et les conflits internes à l'administration sur la place publique. Telle est la règle qui ressort d'une jurisprudence abondante, encore confirmée par l'affaire Obrego, sur la liberté d'expression des fonctionnaires. En second lieu, le fonctionnaire, s'il est libre en principe <sup>(4)</sup> d'adhérer aux opinions de son choix, notamment en matière politique, ne doit pas se comporter de telle façon qu'on puisse douter de sa capacité et de sa volonté d'appliquer les directives de ses supérieurs hiérarchiques.

1. Arrêt de la Cour fédérale disciplinaire, cité par KÖNIG (P.), *La fonction publique de la République fédérale d'Allemagne*, in *op. cit.*, p. 38.

2. Aux deux extrêmes, on trouve : la Suède, où la règle est la publicité des documents administratifs ; et la Grande-Bretagne, où l'obligation de discrétion est conçue de façon telle qu'un fonctionnaire, même retraité, doit demander une autorisation pour publier un ouvrage touchant de près ou de loin à son travail.

3. GUICHARD (O.), rapporté par *Le Monde* du 18 janvier 1973.

4. Principe qui n'est parfois qu'imparfaitement respecté, lorsqu'il n'est pas ouvertement violé. Voir LOSCHAK (D.), *Les droits politiques des fonctionnaires...*, précité.

Le statut des fonctionnaires allemands dispose que « dans son activité politique, le fonctionnaire doit garder la modération et la réserve qui découlent de sa situation au regard de la communauté et des devoirs de sa fonction » (§ 53) (A vrai dire, il va même plus loin, puisqu'il impose au fonctionnaire d'« adhérer par tout son comportement à l'ordre fondamental, démocratique et libéral, tel qu'il découle de la loi fondamentale » et de « prendre fait et cause pour sa sauvegarde », ce qui restreint évidemment l'éventail des choix politiques qu'il lui est loisible de faire). En France, la jurisprudence considère qu'il y a violation de l'obligation de réserve lorsque les faits reprochés à l'agent sont incompatibles avec les fonctions qu'il exerce. Cette incompatibilité est appréciée en fait en fonction de l'atteinte — plus ou moins violente dans sa forme, plus ou moins brutale dans son contenu, plus ou moins publique dans sa divulgation — portée au principe hiérarchique <sup>(1)</sup>. Cette atteinte est directe et évidente lorsque la critique porte sur le fonctionnement même du service et peut être considéré comme s'adressant au supérieur hiérarchique du fonctionnaire; elle est indirecte lorsque le fonctionnaire est sanctionné pour avoir exprimé par ses paroles ou ses actes son désaccord avec la politique gouvernementale. Même dans ce cas, le loyalisme envers le gouvernement en place est encore une manifestation du principe hiérarchique : puisque ce loyalisme de façade n'est pas exigé des autres citoyens, c'est bien en tant que membre de la hiérarchie administrative qu'on lui impose cette obligation spécifique.

Ceci explique que, sous une forme ou sous une autre, la plupart des États restreignent les libertés politiques de leurs fonctionnaires, en invoquant la nécessité de préserver non seulement la croyance du public en l'impartialité politique de la fonction publique, mais aussi la loyauté totale des fonctionnaires envers les ministres qu'ils ont pour tâche de servir <sup>(2)</sup>. La solution britannique, ouvertement inspirée de ces considérations, est la plus radicale, à tel point qu'on a pu parler d'une « stérilisation politique » des fonctionnaires. Non seulement ceux-ci se voient interdire un nombre plus ou moins importants d'activités politiques selon leur place dans la hiérarchie, mais il est explicitement dit que dans tous les cas où ces activités sont autorisées ils doivent « exprimer leurs opinions avec modération (notamment dans les domaines qui sont du ressort de leur propre service) et éviter les attaques personnelles <sup>(3)</sup> ».

La plupart des contraintes pesant sur le fonctionnaire dans son service, mais aussi dans sa vie privée, apparaissent donc comme des conséquences directes de la persistance du principe hiérarchique. Bien

1. Voir l'article de BRECHON-MOULENES (C.), *Obligation de réserve et liberté syndicale* in *AJDA*, 1973, 339, qui fait le point de la question en ce qui concerne la France.

2. Voir le « Rapport MASTERMAN » de 1948 sur les activités politiques des fonctionnaires en Grande-Bretagne, cité dans LOSCHAK (D.), *La fonction publique en Grande-Bretagne*, in *op. cit.*, pp. 53 et suiv.

3. Voir LOSCHAK (D.), *ibid.*

plus, c'est la référence à ce principe qui permet de dégager, au-delà de la diversité et de l'apparente hétérogénéité de ces obligations, leur fondement commun. La situation est à cet égard encore plus nette dans les secteurs de la fonction publique auxquels les procédures de participation n'ont pas été étendues ou l'ont été de façon lacunaire.

## 2. Le principe hiérarchique et le « noyau » dur de l'appareil d'État

L'évolution du système capitaliste a provoqué une transformation de l'État lui-même. L'État-gendarme, pour employer l'expression consacrée, s'est fait entrepreneur, prestataire de services. Ses modes d'intervention se sont diversifiés. À côté de l'« appareil répressif d'État » — la bureaucratie, l'armée, la police, les tribunaux, les prisons — un nombre croissant d'« appareils idéologiques » — l'école, la culture, le sport... — sont passés sous le contrôle direct ou indirect de l'État (1).

À cette prise en charge par l'État de secteurs de plus en plus nombreux de l'activité sociale correspond une différenciation des organes et du personnel. Or la similitude des tâches confiées à certaines catégories d'agents publics avec celles que remplissent les travailleurs du secteur privé rend plus difficile la justification d'un statut exorbitant et favorise le rapprochement de la situation du fonctionnaire de celle du salarié, y compris en ce qui concerne les modes de détermination des conditions d'emploi. La participation s'étend progressivement, touchant d'abord les maillons les plus faibles de la chaîne. Le statut du personnel des entreprises publiques est ainsi aligné dans la plupart des pays sur celui des entreprises privées. L'assimilation est quasi totale au Canada, où les employés des entreprises nationalisées sont soumis aux dispositions de la loi sur les relations industrielles (2). La situation est différente en France, mais on sait qu'une des idées maîtresses des nationalisations effectuées à la Libération a été précisément d'instaurer une participation sous la forme d'une cogestion tripartite au sein des conseils d'administration. Par la suite, c'est dans le secteur nationalisé qu'a été inaugurée la politique contractuelle, par le biais des conventions salariales et des contrats de progrès passés entre la direction des entreprises et le personnel (3).

Mais ces concessions s'avèrent insuffisantes lorsque les agents exerçant des tâches d'administration revendiquent à leur tour un droit de regard sur leurs conditions d'emploi. Le problème, pour les pouvoirs publics, est de trouver une formule de compromis entre le maintien des principes traditionnels et une assimilation impossible des procédures de participation dans la fonction publique avec celles en vigueur dans

1. ALTHUSSER (L.), *Idéologie et appareils idéologiques d'État*, in *La Pensée*, mai-juin 1970.

2. Voir KRUGER (A.), *op. cit.*

3. Voir WERDIER (J.-M.), *op. cit.*

le secteur privé. Une des solutions consiste à dissocier le sort des agents exerçant des « tâches de puissance publique » de celui des agents employés à des « tâches de gestion ». Ceci permet, en « jetant du lest », de maintenir intactes les sujétions qui pèsent sur les premiers. C'est ce que faisait le statut de Vichy, en distinguant entre les fonctionnaires proprement dits et les employés de l'État, soumis, eux, à un régime de droit commun. Sous des modalités différentes — puisque les fonctionnaires ne sont pas exclus totalement des procédures de participation — c'est d'un principe analogue que s'inspire la législation allemande : le « fonctionnariat » s'applique uniquement aux agents exerçant des « tâches ressortissant de la puissance publique » ou qui « pour des raisons de sécurité de l'État ou de la vie publique ne peuvent être attribuées exclusivement à des agents occupant un emploi relevant du droit privé <sup>(1)</sup>. En dépit de l'obscurité de la formule et des incertitudes de sa mise en œuvre, l'idée sous-jacente est claire. Il est en outre intéressant de constater que les réformes à l'étude se proposent pour objectif de réserver le statut de fonctionnaire aux seuls agents dont les tâches supposent « une très grande indépendance personnelle vis-à-vis des intérêts de groupes et des situations de conflit dans la société », au premier rang desquelles figurent la police et la sécurité, la justice, la défense nationale <sup>(2)</sup>.

En d'autres termes, il s'agit des tâches traditionnelles de l'État-gendarme et des secteurs qui constituent le « noyau dur » de l'appareil répressif d'État. Or on constate que dans tous les pays — à des degrés divers — l'armée, la police et la justice sont soumises à un régime particulier. Ce régime, qui exclut souvent les procédures de participation en vigueur dans les autres secteurs et renforce les obligations liées au principe hiérarchique, semble confirmer la nécessité, pour le pouvoir en place, de disposer d'un appareil répressif discipliné et hiérarchisé, qu'il peut utiliser en dernier ressort, lorsque le consensus idéologique est brisé. C'est au fond le sens de la formule d'un ministre de la Défense nationale déclarant que l'armée est « le dernier rempart d'une société libérale ».

Le personnel des forces de sécurité — armée et police — ne jouit du droit syndical que dans un petit nombre de pays : l'Allemagne, les pays scandinaves (où même le droit de grève a été reconnu au personnel des forces armées en 1966), la Grande-Bretagne; en France, ce droit est reconnu aux membres de la police mais non aux militaires;

1. § 4 du statut.

2. Voir KÖNIG (P.), *La fonction publique de la République fédérale d'Allemagne*, in *Annuaire international de la fonction publique*, 1970-1971, pp. 216 et suiv. Une telle réforme permettrait non seulement de réduire le nombre des fonctionnaires (de 1,3 million à 500 000) mais aussi de clarifier les notions, puisqu'à l'heure actuelle la majorité des agents de chemins de fer et des enseignants sont des fonctionnaires, alors qu'à l'inverse près de la moitié des *Regierungspräsidenten* (l'équivalent de nos préfets) sont des « employés ».



aux États-Unis, le droit d'association ne s'étend pas non plus au FBI ni à la CIA. *A fortiori*, la participation aux négociations collectives, lorsque celles-ci existent, est restreinte : la réglementation canadienne, par exemple, en exclut expressément les membres des forces armées et de la gendarmerie royale.

Il s'agit donc là d'une situation générale, dont on examinera les implications à travers l'exemple qui nous est le plus familier et le plus proche, celui de la France : restrictions au droit syndical et suppression du droit de grève, garanties disciplinaires affaiblies, obligation de réserve renforcée, accès limité aux procédures de participation — telles sont les manifestations les plus saillantes du principe hiérarchique dans l'armée, la police, et — sous des formes un peu différentes — dans la magistrature.

#### A. L'armée

La conception de la discipline militaire n'est plus celle qui prévalait au siècle dernier, ou même il y a 50 ans. A l'« obéissance aveugle » que Napoléon exigeait du militaire s'est substituée la notion d'obéissance active, qui implique l'initiative et non plus seulement l'exécution littérale des ordres <sup>(1)</sup>. La nécessité d'adapter la société militaire à l'évolution des mœurs et d'intégrer l'armée dans la nation, la transformation des conditions techniques et psychologiques de l'action militaire, ont imposé une limitation des conséquences les plus extrêmes de la discipline traditionnelle.

Il n'en est que plus significatif de constater qu'aucune des réformes introduites récemment — adoption d'un nouveau règlement de discipline générale dans les armées en 1966, et du statut général des militaires en 1972 <sup>(2)</sup>, création d'un Conseil supérieur de la fonction militaire en 1969 <sup>(3)</sup> — n'a apporté de changement profond à la condition militaire, qui reste fondamentalement marquée par la soumission à la hiérarchie. Cette soumission se manifeste non seulement au sein de l'institution militaire, par la subordination des intérêts professionnels de ses membres à une certaine conception des intérêts de l'armée, mais également à l'extérieur, par de sévères restrictions aux droits et libertés des militaires.

La loi du 13 juillet 1972 dispose expressément que 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* » et que « l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état mili-

1. Voir COULET (W.), *Le nouveau règlement de discipline générale dans les armées*, in *RDP*, 1968, p. 5.

2. Loi du 13 juillet 1972, *AJDA*, 1972, p. 533 et p. 518, chr. Laubadère.

3. Loi du 21 novembre 1969. Voir l'étude de FORTIER (J.-C.), *Le Conseil supérieur de la fonction militaire*, in *AJDA*, 1970, p. 672.

taire (1) ». Pour voir aboutir leurs revendications professionnelles, les militaires sont donc contraints de faire confiance à leur chef, à qui il appartient 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 ».

Il est vrai que pour compenser l'absence des porte-parole que sont les organisations syndicales pour les autres fonctionnaires, on a institué en 1969 un Conseil supérieur de la fonction militaire chargé d'exprimer « son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires », et introduit ainsi une certaine forme de concertation et de dialogue au sein de l'institution militaire (2). Bien entendu, il n'a qu'une compétence strictement consultative et ne peut en aucun cas être saisi des aspects individuels de la fonction militaire (3). Mais c'est surtout le mode de désignation de ses membres qui retient l'attention : les 35 représentants — sur 40 — des militaires en activité de service sont en effet choisis par tirage au sort. L'intention est d'éviter une consultation électorale qui risquerait à la fois d'apparaître « comme en opposition avec l'esprit de l'institution militaire » et de conférer aux membres du conseil « un mandat électif dont le caractère quasi syndical serait incompatible avec leur statut même (4) ». Seulement, on peut s'interroger sur la représentativité d'un tel organisme dont la composition ne s'appuie sur aucune infrastructure préexistante, et par conséquent sur la réalité de la concertation qu'il est censé permettre.

Les progrès apportés par les textes récents sont tout aussi limités en ce qui concerne la répression disciplinaire. La spécificité de la discipline militaire tient non seulement à sa sévérité — puisqu'elle comporte la possibilité d'infliger des peines privatives de liberté — mais aussi à l'exclusion fréquente des garanties de procédure en vigueur dans les autres secteurs de la fonction publique. En effet, l'intervention à titre consultatif d'un « conseil d'enquête » et d'une « commission particulière » — de composition d'ailleurs non paritaire — est prévue en cas de sanctions statutaires ou professionnelles, mais les punitions disciplinaires ne comportent aucune garantie de procédure et ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel.

Enfin, et surtout, les contraintes qui contribuent à peser sur les militaires en dehors de leur service, et notamment dans le domaine

1. On retrouve ici intacte l'idée autrefois avancée par Alibert, Hauriou et d'autres, suivant laquelle le groupement professionnel est antinomique avec le respect de l'autorité hiérarchique. Cf. FORTIER (J.-C.), *op. cit.*, p. 674, note 15.

2. Plus récemment a été mis en place un Conseil permanent du service militaire (J. O. du 30 janvier 1975) composé de 4 parlementaires, 4 militaires de carrière, 4 personnalités civiles, chargé d'élaborer des propositions de réforme du service militaire.

3. Malgré ces restrictions, certains députés ont qualifié le projet de « dangereux, car il introduit au sein des armées une sorte de syndicalisme qui... pourra devenir redoutable pour les autorités en place ». Cité par FORTIER (J.-C.), *op. cit.*, p. 673.

4. Voir FORTIER (J.-C.), *op. cit.*, p. 680.

politique, qui traduisent le souci « d'éviter qu'une libéralisation excessive ne porte atteinte au renom de l'armée, à sa neutralité qui, en définitive, fait sa force <sup>(1)</sup> », témoignent d'une conception particulièrement extensive de ce qu'implique la discipline militaire. Si désormais les militaires peuvent adhérer librement à des associations autres que professionnelles, c'est à condition de « rendre compte à l'autorité militaire des fonctions de responsabilité qu'ils y exercent » et sous réserve que le ministre ne leur impose pas d'abandonner lesdites fonctions, voire même de démissionner du groupement en cause. Cette liberté n'inclut du reste pas la possibilité d'adhérer à un parti ou groupement de caractère politique, sauf pour les candidats à une fonction publique élective pendant la durée de la campagne électorale!

La liberté d'expression n'est pas mieux traitée : l'autorisation préalable du ministre doit être obtenue pour tout écrit, conférence ou exposé devant publiquement évoquer des questions politiques. Et d'une façon générale, si « les opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques sont libres », elles ne peuvent être exprimées qu'« avec la réserve exigée par l'état militaire <sup>(2)</sup> ». Des affaires récentes ont montré la rigueur avec laquelle l'institution militaire entend imposer le respect de l'obligation de réserve, du moins à ceux de ses membres qui se risquent à exprimer un point de vue non conforme à celui de la hiérarchie <sup>(3)</sup>.

On n'a envisagé ici que la situation des militaires de carrière, qui seuls ont le statut de fonctionnaires et subissent de façon permanente les différentes contraintes qui leur sont imposées au nom du respect de la discipline. Mais il est clair que les appelés du contingent sont aussi concernés, le service militaire étant parfois conçu comme destiné à inculquer, en même temps que les valeurs nationales le pli hiérarchique.

Sans doute objectera-t-on que la discipline est indispensable à l'accomplissement des tâches réservées à l'armée. Mais comment expliquer dans ces conditions que le droit syndical, voire le droit de grève, aient été reconnus aux forces armées dans certains pays, comme l'Allemagne fédérale, l'Autriche, la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, ainsi que des garanties substantielles en matière disciplinaire, alors que les nécessités de la défense nationale y sont sans nul doute tout aussi impératives? On dira aussi que l'armée a pour objectif exclusif de protéger la nation contre les menées étrangères dirigées contre sa souveraineté ou son intégrité territoriale. C'est oublier que jusqu'à la Libéra-

1. Michel Debré, alors ministre de la Défense nationale. Rapporté par *Le Monde* du 19 novembre 1971.

2. Art. 7 du statut. Une instruction du 29 septembre 1972 est venue définir le contenu de devoir de réserve en précisant notamment qu'il est interdit aux militaires « de faire des actes ou des déclarations de nature à faire douter non seulement de leur neutralité, mais aussi du minimum de loyauté envers les institutions dont doit faire preuve celui qui a accepté de servir l'État ». Voir *Le Monde* du 27 juillet 1973.

3. Voir notamment l'affaire La BOLLARDIÈRE, *Le Monde* du 27 juillet 1973, et l'affaire DELAS, *Le Monde* du 5 janvier 1974.

tion c'est à elle qu'incombait également, et à titre exclusif, la tâche de maintenir l'ordre à l'intérieur, et qu'un corps spécial — la gendarmerie mobile — a même été spécialement créé à cette fin en 1921. Et aujourd'hui encore, on a pu écrire qu'en France « 40 % de la police est entre les mains des militaires (1) ». Car l'existence, depuis la fin de la guerre, à côté de la police nationale, des compagnies républicaines de sécurité, relevant de l'autorité civile et chargées de réprimer les troubles à l'ordre public, n'exclut pas le recours à la gendarmerie mobile (2) et aux forces armées. L'instruction ministérielle du 1<sup>er</sup> mars 1961, prise pour l'application de l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur l'organisation de la Défense, prévoit que « le maintien de l'ordre est assuré essentiellement par la police et par la gendarmerie, complémentirement, en cas de nécessité, par les forces des trois armées (3) ». Et si la fusion mainte fois envisagée de la gendarmerie mobile et des CRS n'a jamais abouti, c'est en partie parce que les responsables du maintien de l'ordre peuvent ainsi disposer d'une force de répression dont le statut militaire garantit la souplesse d'utilisation, alors que la police jouit malgré tout, en tant que force civile, d'un certain nombre de garanties.

#### B. La police (4)

Dans la police comme dans l'armée, la discipline et une obéissance stricte aux ordres des supérieurs peuvent paraître découler d'impératifs fonctionnels. Pourtant, les contraintes imposées aux personnels de la police vont au-delà de ce qu'impliquent les nécessités du service strictement entendues.

Certes, leur situation est plus favorable que celle des militaires soumis au statut général des fonctionnaires, sous réserve des dispositions dont le gouvernement estime qu'elles ne répondent pas aux besoins propres des services de police, ils ont le droit de se syndiquer, sont représentés au sein des mêmes organismes paritaires — CAP et CTP — que les autres corps de fonctionnaires, et jouissent de garanties disciplinaires réelles. Il reste que des sujétions particulières pèsent sur eux, les unes prévues par les textes les autres découlant de la pratique. Toutes traduisent la conviction des pouvoirs publics que la police n'est pas un service public comme les autres. La police remplit une mission d'ordre, dont l'importance interdit non seulement le recours à la grève, mais aussi tout relâchement de la discipline et toute velléité de contestation qui seraient à la rigueur admissibles ailleurs.

1. SARAZIN (J.), *La police en miettes*, Calmann-Lévy, 1974, p. 222.

2. C'est à la gendarmerie qu'on a eu recours pour faire évacuer l'usine Lip le 14 août 1973.

3. Sans même parler des tâches d'espionnage confiées officiellement ou officieusement à l'armée contre l'« ennemi de l'intérieur ».

4. Outre l'ouvrage de SARAZIN (J.), précité, voir GLEIZAL (J.-J.), *La police nationale*, Presses universitaires de Grenoble, 1974 et *La machine policière*, Le Seuil, coll. « Société », 1972.

Les règles de droit commun en matière disciplinaire ont donc été assouplies afin de rendre la procédure disciplinaire plus expéditive : certaines sanctions — pour faits de grève notamment — peuvent être infligées sans consultation du conseil de discipline, et le recours en appel auprès du Conseil supérieur de la fonction publique est supprimé. Pour les mêmes raisons, le droit syndical, bien que reconnu, subit un certain nombre d'entraves. La compétence des comités techniques paritaires — dont, au surplus, ne font partie ni la CGT, ni la CFDT minoritaires (1) — a été limitée aux questions statutaires. On retire donc aux syndicats tout droit de regard, même à titre consultatif, sur l'organisation et le fonctionnement des services. Par ailleurs, le décret portant statut particulier des personnels de police interdit expressément « dans les locaux de police... la rédaction, l'impression, l'exposition ou la diffusion... de journaux, périodiques, tracts ou publications quelconques, ayant un caractère politique ou appelant à l'indiscipline collective ». Or cette disposition fait tomber sous le coup d'une même interdiction des activités éventuellement susceptibles de nuire à l'image de neutralité que la police doit offrir au public, mais aussi d'autres, qui sont de nature syndicale.

Mais l'atteinte la plus grave à la liberté syndicale découle de la répression qui frappe, au nom de l'obligation de réserve, les responsables syndicaux (2). Le gouvernement n'est en effet pas prêt à accepter que la contestation pénètre dans les rangs de la police. Or la dégradation relative de leur situation matérielle et des avantages attachés à la fonction d'une part, l'extension des tâches de maintien de l'ordre au détriment des tâches de prévention et de secours d'autre part, sont à l'origine d'un malaise évident chez les policiers dont témoignent un certain nombre d'affaires récentes (3).

1. Voir *Le Monde* des 31 janvier 1975 et 2 février 1975.

2. Le Conseil d'État tente parfois de s'opposer à cette tendance, comme en témoigne l'arrêt *Rouve* du 25 mai 1966 (D., 1967, 8). Dans ses conclusions sur cette affaire, le commissaire du gouvernement Rigaud déclarait que le droit syndical, étant intégralement reconnu à des corps, privés par ailleurs du droit de grève, « doit pouvoir s'exercer librement sans que les incontestables exigences du service, qui pèsent ici d'un poids particulier, puissent avoir pour effet d'en paralyser pratiquement l'exercice ou de faire des syndicats les instruments avoués ou clandestins de la hiérarchie préfectorale ou ministérielle ».

3. L'affaire Breton est significative à la fois de ce malaise et de l'attitude du gouvernement : Un responsable du syndicat CFDT de la police, prenant la parole devant les ouvriers de LIP, critique l'intervention des forces de l'ordre pour faire évacuer l'usine, et plus généralement l'usage que les pouvoirs publics font de la police. « Pour le pouvoir, nous sommes une arme dont il se sert contre les travailleurs », déclare-t-il. Deux mois plus tard, il est révoqué, pour « manquement à l'obligation de réserve ». Cette mesure, dont le bien-fondé a été contesté de plusieurs côtés, s'inscrit néanmoins dans la logique du système : non seulement l'attitude de l'intéressé reflétait le courant de contestation à l'intérieur de l'appareil policier, mais encore elle revenait à établir un dialogue, voire créer une solidarité, entre la police et les autres travailleurs. Or ce sont précisément les deux choses que le pouvoir ne peut accepter, parce qu'elles compromettent l'exercice de la mission qu'il assigne à la police, un des verrous de la domination étatique.

Pour des raisons analogues, les pouvoirs publics adoptent la même attitude face aux tentatives de certains magistrats pour briser le carcan hiérarchique dans lequel on les enferme.

### C. La justice

Certes, le problème ne se pose pas ici dans des termes exactement semblables. Il peut même paraître paradoxal de parler de carcan hiérarchique pour un corps dont l'indépendance est rangée parmi les principes constitutionnels. Un examen plus attentif de la réalité judiciaire montre pourtant que non seulement le principe hiérarchique est omniprésent, mais encore qu'il revêt une forme spécifique, idéologique, dans l'administration de la justice.

Sous le couvert du respect de la séparation des pouvoirs, on s'est efforcé par tous les moyens de faire des magistrats une catégorie de fonctionnaires entièrement à part. Mais les dispositions du statut spécial dont on les a dotés renforcent, plus qu'elles n'atténuent, les contraintes hiérarchiques. L'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 leur interdit « toute délibération politique », « toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République, ... de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions » — mise en garde que l'on n'a pas cru devoir formuler expressément à l'encontre des autres fonctionnaires. Ils se voient également interdire « toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions (1) ». Par ailleurs, aucune disposition du statut ne reconnaît formellement le droit syndical, ce qui est révélateur de l'esprit qui a présidé à son édicition. En l'absence d'une interdiction semblable à celle qui vise les militaires, et en raison de la généralité de la formule du préambule de 1946, il était toutefois difficile aux pouvoirs publics de contester la légalité de la création du Syndicat de la magistrature en 1968 (2). Le moins qu'on puisse dire est qu'ils n'ont rien fait pour favoriser son action et son développement. Au fur et à mesure que son audience s'est renforcée, le gouvernement a multiplié les rappels à

1. Autrement dit, la grève. Notons que le dernier membre de phrase a été interprété par le Syndicat de la magistrature comme permettant éventuellement un mouvement de grève des magistrats en poste à la Chancellerie, qui ne participent pas au « fonctionnement des juridictions ». Voir *Le Monde* du 14 novembre 1974. Par ailleurs, des magistrats italiens, dont le statut est comparable à celui des magistrats français, mais ne comporte pas de disposition explicite sur ce point, se sont mis en grève les 5 et 6 février 1975 pour obtenir des augmentations de traitement. La controverse qui a surgi à cette occasion est révélatrice du même état d'esprit, puisque le président de la République a estimé que ce moyen de revendication était « incompatible avec la position constitutionnelle de l'ordre judiciaire », *Le Monde* du 6 février 1975.

2. L'Union fédérale des magistrats, qui jouissait jusque-là d'un quasi-monopole, n'était pas une organisation syndicale. Toutefois, en 1974, elle a décidé de se transformer en syndicat, ce qui témoigne d'une évolution notable des conceptions en vigueur au sein de la magistrature, *Le Monde* du 14 mai 1975.

l'ordre, avant de s'engager dans la voie de la répression disciplinaire en invoquant la violation de l'obligation de réserve (1).

Dans l'affaire Obrego, évoquée plus haut, le garde des Sceaux exposait qu'en critiquant « en termes désobligeants » une décision du président du tribunal de grande instance de Troyes qui, sous la pression des avoués, avait déchargé un juge de ses fonctions de juge taxateur, les membres de la section syndicale locale du Syndicat de la magistrature avaient manqué à la réserve qu'un magistrat doit observer. Admettre une telle attitude, estimait-il, équivaldrait à substituer au pouvoir hiérarchique le pouvoir syndical; c'est donc à bon droit, selon lui, que les autorités hiérarchiques leur avaient infligé un avertissement (2).

Par ailleurs, certains chefs de cours n'ont pas hésité, en notant les magistrats placés sous leur autorité, à tenir compte ouvertement de leur activité syndicale (3). Le conseil d'État a certes censuré cette atteinte grave et ostentatoire à la liberté syndicale, mais le fait même que de tels incidents puissent se produire montre le poids de la tradition hiérarchique au sein de l'appareil judiciaire. Si les autres secteurs de la fonction publique ne sont évidemment pas à l'abri de ce genre de discriminations, on imagine mal un chef de service se fondant explicitement sur de tels motifs pour abaisser la note d'un de ses subordonnés.

Si l'on considère que les magistrats sont notés par leurs supérieurs (4), qu'ils dépendent d'eux pour leur avancement, puisque la magistrature ignore les commissions paritaires (5); qu'ils sont soumis

1. Un nombre croissant d'affaires montrent la volonté du gouvernement de s'opposer à ce qu'il considère comme des excès de l'action syndicale. Après l'affaire Obrego, qui a eu le dénouement contentieux que l'on connaît, il y a l'affaire Dujardin, et des procédures disciplinaires sont en cours contre plusieurs membres du Syndicat de la magistrature, *Le Monde* des 14 et 29 janvier 1974. L'USM elle-même s'en est émue et a souhaité que l'obligation de réserve fasse l'objet d'une définition précise.

2. L'article 44 du statut prévoit qu'en dehors de toute action disciplinaire les premiers présidents, les procureurs généraux et les directeurs de l'administration centrale ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité. Le garde des Sceaux déduisait du premier membre de phrase que l'avertissement constituait une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours, mais le Conseil d'État a rejeté cette argumentation et y a vu au contraire une « décision faisant grief ».

3. Une des appréciations était ainsi rédigée : « Pourquoi a-t-il fallu que (ce magistrat) se fasse, par l'organe de la presse ... le porte-parole maladroit et peu avisé du syndicat auquel il appartient? » *Le Monde* du 19 janvier 1975.

4. La légalité du régime de la notation des magistrats, instituée par un simple décret, a été contestée lors de deux affaires récentes soumises au Conseil d'État. Tout en annulant les notes qui lui étaient déférées, parce que motivées exclusivement par l'activité syndicale des intéressés, le juge, dans deux arrêts du 31 janvier 1975, a implicitement admis la légalité du décret incriminé, *Le Monde*, du 4 février 1975.

5. Certes, le Conseil supérieur de la magistrature « fait des propositions pour les nominations de magistrats du siège à la Cour de cassation, et pour celles du Premier président de Cour d'appel. Il donne son avis ... sur les propositions du ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du siège ». Mais cette intervention ne remplace pas celle d'une commission d'avancement composée paritairment.

à un pouvoir disciplinaire qui n'hésite pas à s'exercer vigoureusement <sup>(1)</sup>; qu'ils sont privés du droit de grève et se voient contester jusqu'à la liberté syndicale, il n'est pas exagéré de dire que ce corps est « écrasé par le principe hiérarchique <sup>(2)</sup> ». Le poids des contraintes hiérarchiques, le souci chronique de l'avancement, la pression du milieu social, tendent à imposer au juge un comportement conforme à ce qu'exige la mission que le pouvoir lui assigne. Il s'agit avant tout de préserver l'« homogénéité » de la magistrature, de lui conserver son « image de marque », « cette unité de corps » qui est son « bien le plus précieux », « ce capital irremplaçable d'impartialité et de neutralité qui fait sa force », suivant les expressions mêmes employées par un haut magistrat <sup>(3)</sup>. L'intériorisation par le juge des règles de la fonction est la contrepartie nécessaire de l'indépendance formelle dont est dotée l'autorité judiciaire. D'un côté, le fonctionnement harmonieux de la justice exige qu'elle ne soit pas aux ordres du pouvoir et qu'elle puisse croire à son indépendance; mais d'un autre côté le pouvoir ne peut se désintéresser de la façon dont la justice est rendue. Et le « mystère hiérarchique » permet précisément de contourner le mythe de l'indépendance du juge : « par le strict conformisme qu'elle suscite, par la pesanteur sociologique qu'elle organise, la hiérarchie judiciaire conditionne le juge au respect (des valeurs imposées par l'idéologie dominante) <sup>(4)</sup> ».

\* \* \*

L'analyse de la situation française n'est pas transposable telle qu'elle à toutes les démocraties libérales. Il faut tenir compte en effet des caractéristiques propres à chaque pays et des données particulières — institutionnelles, sociales, économiques — de son développement. Pour ne prendre que quelques exemples, la spécificité du rôle joué par le pouvoir judiciaire aux États-Unis ne fait aucun doute, et interdit de lui appliquer des schémas d'interprétation valables pour la plupart des États capitalistes européens. Dans un autre domaine, le statut des personnels militaires en Allemagne fédérale, pour des raisons historiques qui tiennent à la volonté de réagir contre les excès du III<sup>e</sup> Reich, comporte des garanties supérieures en matière de libertés publiques à celles dont ils jouissent en France.

Mais au-delà des contingences historiques, des indices concordants

1. Avec des garanties plus ou moins réelles suivant qu'il s'agit des magistrats du Parquet — soumis à la procédure de droit commun (le pouvoir disciplinaire appartient au garde des Sceaux après consultation de la commission de discipline du Parquet) — ou des magistrats du siège qui bénéficient d'une procédure quasi-juridictionnelle avec intervention du Conseil supérieur de la magistrature, organe indépendant mais dont les membres sont nommés par l'exécutif.

2. « Au nom du peuple français », Lutter/Stock 2, p. 13.

3. Le Premier président de la Cour de cassation, dont les propos sont rapportés par *Le Monde* du 4 octobre 1973.

4. « Au nom du peuple français », *op. cit.*, pp. 21 et 22.



montrent qu'aucun détenteur du pouvoir ne peut renoncer à exercer un contrôle étroit sur les appareils qu'il utilisera comme un ultime recours pour préserver sa domination. Le principe hiérarchique joue ici un rôle capital, car c'est lui qui — sous sa forme la plus brutale, matérielle, dans le cas de la discipline militaire, ou sa forme plus subtile, idéologique, en ce qui concerne le conformisme attendu des juges — permet de maintenir un tel contrôle.

Cette constatation souligne les limites et l'ambiguïté de la participation dans la fonction publique. La réticence des pouvoirs publics à tolérer la moindre atteinte au principe hiérarchique dans ce qui constitue le noyau dur de l'appareil répressif d'État est bien la preuve qu'ils ne consentent à introduire dans d'autres secteurs de l'administration certaines formes de participation, atténuant les manifestations les plus visibles de ce principe, que dans la stricte mesure où ils y sont contraints ou parce qu'ils y trouvent certains avantages.

### CONCLUSION

Nous voudrions pour conclure revenir sur deux idées auxquelles il a été fait seulement allusion dans les développements qui précèdent, en nous plaçant non plus du point de vue de la fonction publique, mais de la participation en général.

1. Tout d'abord, s'il apparaît que le principe hiérarchique joue dans la fonction publique un rôle spécifique, que l'on peut, en gros, caractériser comme étant de maintenir la cohérence et l'unité du pouvoir d'État dans une société divisée en classes, il n'en demeure pas moins que le pouvoir hiérarchique existe aussi dans les entreprises privées (1), et qu'il n'est guère entamé par les différentes procédures tendant à faire participer les travailleurs à la gestion ou à la détermination de leurs conditions de travail.

Le chef d'entreprise jouit encore dans de nombreux domaines d'un pouvoir discrétionnaire, qui se manifeste notamment en matière d'embauchage et de licenciement (2). Il est entendu que l'employeur, seul responsable en économie capitaliste du bon fonctionnement de l'entreprise, dispose de son personnel, décide de la création, de la conversion ou de la fermeture d'un établissement et de ses modalités tech-

1. Pour une comparaison de la situation respective des fonctionnaires et des salariés, voir RUZIE (D.), *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français*, in *LGDJ*, 1960.

2. En France, par exemple, le droit de résiliation unilatérale demeure le principe, même après la réforme apportée par la loi du 13 juillet 1973 et malgré certaines restrictions visant l'abus de droit ou la protection des délégués du personnel.

niques de fonctionnement, élabore le règlement intérieur qu'il soumet pour simple avis au Comité d'entreprise ou aux délégués du personnel, exerce enfin le pouvoir disciplinaire, corollaire de son pouvoir de direction. Les seules limites — parfois théoriques — apportées aux prérogatives du chef d'entreprise sont celles qui découlent de prescriptions légales impératives (liberté syndicale, droit de grève, repos hebdomadaire, salaire minimum, sécurité...) ou des conventions collectives par lesquelles il est lié. Le pouvoir hiérarchique est d'une certaine façon plus apparent dans l'entreprise, où se trouvent face à face un employeur et des salariés qui dépendent économiquement de lui, qu'il ne l'est dans la fonction publique, où l'autorité hiérarchique est à la fois plus impersonnelle et souvent exercée par des instances plus lointaines.

Quant aux comités d'entreprise, tels qu'ils existent en France, qui ont à la fois un droit de regard dans le domaine économique et un droit de gestion dans le domaine social, ils ne représentent certainement pas une modalité de cogestion. Leur rôle, négligeable en ce qui concerne la détermination des conditions de travail, ne prend d'importance réelle que dans le domaine des œuvres sociales. Leurs attributions d'ordre économique se ramènent à un pouvoir de consultation sur « les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi », et au droit d'être informés sur l'activité de l'entreprise et sur les méthodes et les programmes de production. Il est vrai que le problème de la participation à la gestion est à l'ordre du jour, et qu'elle figure dans les projets actuels de réforme de l'entreprise. Mais si l'on admet que le pouvoir dans l'entreprise doit avoir désormais une structure pluraliste <sup>(1)</sup> et associer, suivant la formule à la mode, « le capital et le travail », on envisage rarement d'accorder plus du tiers des sièges aux représentants du personnel dans les conseils d'administration ou de surveillance <sup>(2)</sup>. Or les syndicats français se montrent d'autant plus hostiles à l'idée de cogestion qu'une participation minoritaire des salariés aux organes de décision les prive de toute influence réelle et, dans le contexte économique actuel, revient à cautionner une politique de gestion qu'ils peuvent être amenés à contester par ailleurs <sup>(3)</sup>.

Même en Allemagne fédérale, où le processus est engagé depuis plus de 20 ans, la cogestion paritaire n'existait, jusqu'à la réforme actuellement en projet, que dans l'industrie minière et sidérurgique. Désormais, et malgré les vives réticences du patronat, elle devrait toucher toutes

1. Voir par exemple DALLE (F.), *Vers un nouveau pouvoir dans l'entreprise*, in *Le Monde*, du 26 juin 1974.

2. Voir, pour la réforme proposée par la commission SUDREAU, *Le Monde* des 8 février 1975 et suiv.

3. BEREGOVY (P.), *La réforme de l'entreprise : des mots... à la réalité*, in *Le Monde* du 18 septembre 1974. Sur la position des syndicats, voir aussi dans *Le Monde* du 29 janvier 1975, l'article de Joanie Roy.

les entreprises employant plus de 2 000 personnes (1). Encore s'agit-il plus d'un « contrôle conjoint de la direction » que d'une participation à la gestion proprement dite, dans la mesure où les salariés continueront à n'être représentés — à parité avec les actionnaires — qu'au sein du conseil de surveillance et non du directoire.

En définitive, la formule la plus usitée, et qui satisfait le mieux à la fois le patronat, peu soucieux de voir porter atteinte à ses prérogatives, et les syndicats qui préfèrent maintenir intact leur pouvoir de revendication, reste celle d'un contrôle exercé de l'extérieur, par la voie de négociations entre les représentants du patronat et ceux des travailleurs (2). Ces réticences n'empêchent pas, du reste, de favoriser la participation des organisations syndicales à l'élaboration de la politique économique et de la planification au niveau le plus élevé, ce qui leur confère une importance politique croissante. « Les syndicats expriment et organisent des demandes qui concernent de plus en plus la place des travailleurs dans la société et non pas seulement dans l'organisation. » A mi-chemin entre le syndicalisme d'intégration et le syndicalisme d'opposition on verrait ainsi apparaître, dans les sociétés post-industrielles, un « syndicalisme de contrôle (3) ».

2. Mais le véritable problème est de savoir jusqu'à quel point une participation réelle des travailleurs à la gestion des entreprises est possible dans le cadre de la société capitaliste actuelle, et si une telle revendication n'est pas aussi utopique dans le secteur privé qu'elle l'est dans le secteur public.

On sait que pour la CGT, par exemple, la participation « ne peut exister que si la nation est maîtresse des secteurs clés de l'économie, c'est-à-dire par leur nationalisation et leur gestion démocratique avec des droits effectifs garantis aux travailleurs et à leurs organisations (4) ». La CFDT estime de même que « dans la mesure où le syndicalisme reste dans une position de contre-société, la « participation » n'est qu'une mystification (qui) ne saurait en aucun cas remplacer la contestation permanente assortie de propositions concrètes en matière de réformes et d'innovations (5) ». En d'autres termes, la division de la société en classes antagonistes, qui se reflète au sein même de l'entreprise, interdit d'envisager toute forme de participation autre que conflic-

1. Soit 650 sociétés environ, employant 4 millions de travailleurs. Voir *Le Monde* du 4 décembre 1973, du 24 janvier et du 26 mars 1974, et l'article de DROVIN (P.), *Du dedans ou du dehors?*, in *ibid.*, 18 juillet 1974.

2. L'accord Fiat, signé le 9 mars 1974 entre le syndicat de la métallurgie et M. Agnelli, qui comporte l'engagement de la part de la firme de créer 12 000 postes de travail nouveaux dans le *Mezzogiorno*, équivaut en quelque sorte à une prise en charge par les syndicats d'une politique de planification.

3. TOURAINE (A.), *Pour la sociologie*, Seuil-Points, 1974, pp. 150-151.

4. KRASUCKI (H.), *Le Monde* du 9 septembre 1968. Cité par CAIRE (G.), *Les syndicats ouvriers*, PUF, 1971, p. 492.

5. *Ibid.*, p. 493.

tuelle. Il ne peut y avoir de collaboration entre les travailleurs et les patrons, qui n'ont pas d'intérêts communs à défendre.

Est-ce à dire que l'appropriation collective des moyens de production suffise à lever les obstacles qui se dressent sur la voie d'une participation authentique? Tant l'expérience des États socialistes que les controverses actuelles entre partisans et détracteurs de l'autogestion incitent à la prudence en ce domaine. Les premiers font valoir que le socialisme, tel qu'il est conçu et mis en œuvre dans les pays qui s'en réclament, loin de libérer l'homme, a abouti à renforcer les pouvoirs d'une bureaucratie omniprésente et omnipotente. Les seconds répliquent en qualifiant d'utopique, voire d'antidémocratique, une formule qui, en conférant une indépendance complète aux travailleurs de l'entreprise, favorise l'égoïsme naturel d'organismes corporatifs tentés de faire prévaloir leurs intérêts à court terme sur ceux à long terme de la collectivité (1). Le mot d'ordre « la mine aux mineurs », s'il a en tant que mythe une valeur mobilisatrice évidente, repose, c'est un fait, sur une analyse théorique dont on peut contester le bien-fondé.

Alors,

*« ...Où est la solution?*

.....

*Faut-il d'autres hommes? ou un autre monde?*

*Ou d'autres dieux? à moins qu'on ne s'en passe (2) ».*

1. Voir la série d'articles de BLOCH-LAINE (F.), *Citoyenneté politique et citoyenneté économique*, in *Le Monde* des 19 septembre 1974 et suiv.

2. BRECHT (B.), *La bonne âme de Se-Tchouan*.