



# Les syndicats dans l'État : les ambiguïtés d'un combat

Danièle Lochak

## ► To cite this version:

Danièle Lochak. Les syndicats dans l'État : les ambiguïtés d'un combat. L'actualité de la Charte d'Amiens, Nov 1986, Amiens, France. pp.121-149. hal-01671314

**HAL Id: hal-01671314**  
**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01671314>**

Submitted on 22 Dec 2017

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

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

## **LES SYNDICATS DANS L'ETAT**

### ***ou les ambiguïtés d'un combat***

PAR

Danièle LOCHAK

*Professeur à l'Université d'Amiens*

Détruire l'Etat : tel était l'objectif du syndicalisme révolutionnaire et, plus encore, de cette minorité agissante de fonctionnaires qui se reconnaissaient au début du siècle dans la Charte d'Amiens. Pour les fonctionnaires, en effet, la disparition de l'Etat ne représentait pas seulement la suite logique, le corollaire inévitable de l'abolition du salariat et du patronat, objectif immédiat du prolétariat ouvrier ; elle constituait le préalable, la condition même de leur propre libération en tant que fraction de ce prolétariat directement exploitée et opprimée par l'Etat-patron. Quarante-vingts ans plus tard, les agents de l'Etat, plus massivement syndiqués que les salariés du secteur privé, adhèrent encore en grand nombre à des confédérations ouvrières qui n'ont pas renié les prémisses idéologiques de la Charte d'Amiens<sup>1</sup>. Il serait dès lors facile d'ironiser sur l'incohérence, voire l'hypocrisie de ces fonctionnaires qui, ayant depuis longtemps

---

1. Sur les 4,8 millions d'agents du secteur public (27 % de la population active salariée) — Etat, collectivités locales et entreprises publiques gérant des services publics (c'est-à-dire non comprises les banques, les assurances et les entreprises nationalisées en 1982), il y aurait 40 % de syndiqués, au lieu de 20 % en moyenne dans le secteur privé. La CGT y recrute 40 % de ses adhérents, la CFDT un tiers, FO la moitié (Gérard Adam, *Le pouvoir syndical*, Dunod, 1983, p. 52 s.). Sur la base des résultats obtenus aux élections aux commissions administratives paritaires en 1979-80-81, d'autre part, l'audience respective des syndicats dans la fonction publique de l'Etat au sens strict peut être évaluée ainsi : FEN = 20 %, CGT = 20 %, CFDT = 16 % et FO = 15 %.

compris que prôner la disparition de l'Etat reviendrait à scier la branche sur laquelle ils sont assis, sont moins que jamais prêts à sacrifier sur l'autel de la lutte des classes le confort douillet que leur procure l'appartenance statutaire à l'appareil d'Etat.

Facile, certes, mais trop simple. Que l'attitude des syndicats de fonctionnaires par rapport à l'Etat soit ambivalente, ambiguë, contradictoire — comme on voudra —, c'est l'évidence même, et nous nous proposons précisément, dans l'étude qui suit, d'analyser en détail l'ensemble de ces contradictions. Mais l'explication en termes de duplicité ou de double langage est un peu courte ; car ces contradictions d'une part trouvent un fondement objectif dans la situation particulière des fonctionnaires, qui occupent une place à part dans la structure de classe de la société ; et d'autre part elles ne sont pas l'apanage des syndicats de fonctionnaires : elles ne font souvent que retranscrire, avec une acuité accrue, les contradictions qui caractérisent l'attitude du mouvement ouvrier en général vis-à-vis de l'Etat.

Dès l'origine les fonctionnaires syndicalistes se trouvent placés dans une situation inconfortable : prolétaires, ils servent un Etat dont on leur répète — et dont ils sont persuadés — qu'il est l'instrument de la classe dominante, l'instrument que la bourgeoisie utilise pour opprimer le prolétariat ; mais peuvent-ils adhérer sans restriction aucune à cette thèse, qui les désigne en somme comme collaborateurs des exploiters et ennemis de la classe ouvrière ? On peut faire l'hypothèse que c'est pour échapper à cette situation intellectuellement et moralement insupportable, bien plus que pour préserver des acquis matériels au demeurant peu significatifs à l'époque, que les fonctionnaires se sont si facilement et si vite persuadés qu'ils accomplissaient une tâche d'intérêt général en participant au fonctionnement des services publics. L'idée que les agents de l'Etat servent l'intérêt général n'est pas une pure et simple invention de la classe bourgeoise destinée à masquer les ressorts de sa domination ; elle n'a pas été uniquement inculquée d'en haut aux fonctionnaires par une hiérarchie soucieuse de les soustraire à l'agitation du monde du travail en proie aux luttes de classes ; elle est également très fortement et très spontanément ressentie par les fonctionnaires dans la mesure où elle représente un moyen de préserver l'intégrité de leur moi dans une situation véritablement schizogène.

Dès lors, la lutte syndicale des fonctionnaires est affectée dès le départ d'une ambivalence certaine : d'un côté les syndicalistes révolutionnaires veulent détruire l'Etat, instrument d'oppression du prolétariat auquel ils s'assimilent ; de l'autre ils prétendent œuvrer dans l'intérêt général, pour le maintien et l'amélioration du fonctionnement des services publics. Aujourd'hui encore, la rhétorique du service public n'est pas seulement, dans la bouche des fonctionnaires, une façon de masquer derrière une façade généreuse des revendications catégorielles tendant au maintien de leurs privilèges, comme on le dit et pense souvent ; elle est tout autant l'expression de leur identification à l'Etat en tant que dispensateur du bien public : en défendant le service public, les fonctionnaires défendent

peut-être les avantages matériels qu'ils en retirent ; mais ils visent aussi à préserver ce qui constitue fondamentalement leur raison d'être, le sens de leur travail, leur identité professionnelle — voire leur identité tout court.

Bien sûr, il apparaît avec le recul qu'il était difficile de tenir longtemps la position consistant à encenser le service public d'un côté et pourfendre l'Etat de l'autre ; mais si les fonctionnaires ont, de fait, assez vite oublié les thèses les plus radicales du syndicalisme révolutionnaire concernant l'Etat, le décalage qui aurait pu en résulter avec le reste du mouvement ouvrier ne s'est pas produit : tout simplement parce que le mouvement ouvrier tout entier s'est lui-même « laissé piéger par la fascination d'Etat », et passant outre « les mises en garde théoriques sur le caractère de classe de l'Etat bourgeois »<sup>2</sup>, s'est mis à réclamer toujours plus d'Etat. Ce véritable tropisme doit certainement être mis en relation avec l'absence, dans la doctrine du syndicalisme révolutionnaire, d'une théorie cohérente de l'Etat et d'une réflexion sur la nature du pouvoir politique. Cette impasse théorique a finalement évité aux fonctionnaires d'avoir à poser clairement la question délicate de leur place exacte dans le champ de la lutte des classes ; mais le flou qui en est résulté n'a pas permis, du même coup, de dissiper les contradictions que l'on décèle dans le discours comme dans les pratiques des syndicats de fonctionnaires affiliés aux confédérations ouvrières héritières du syndicalisme révolutionnaire.

Dégager « l'actualité de la Charte d'Amiens » dans ce milieu spécifique qu'est la fonction publique, cela implique de montrer comment ces contradictions étaient déjà inscrites dans les « blancs » de la Charte, de montrer aussi que cette fidélité doctrinale à une problématique aussi située historiquement ne pouvait qu'amplifier l'écart entre le discours et la pratique syndicale à mesure que le monde environnant se transformait. En 80 ans, les interrogations fondamentales n'ont pas sensiblement changé, en effet, même si la façon de formuler les questions et les réponses concrètes apportées par la pratique ont évolué. L'image brouillée de l'Etat, incarnant tour à tour le mal (comme instrument de la classe dominante) et le bien (sous la forme du service public) (I), se prolonge dans la vision schizoïde que les fonctionnaires ont d'eux-mêmes : prolétaires exploités et/mais serviteurs de l'intérêt général (II) ; leurs revendications, dès lors, oscillent sans cesse entre le combat de classe et la défense corporative, qu'ils ne perçoivent d'ailleurs pas comme incompatibles (III) ; quoi qu'ayant, enfin, implicitement abandonné le mythe du Grand Soir, les syndicats de fonctionnaires continuent, dans leurs rapports avec l'Etat-patron, à dénoncer dans la cogestion une forme de collaboration de classe, l'antichambre de l'intégration à l'Etat capitaliste (IV).

---

2. François Fourquet, « L'accumulation du pouvoir ou le désir d'Etat », *Recherches*, n° 46, 1982, pp. 33-34.

## I. — A BAS L'ETAT, VIVE LE SERVICE PUBLIC !

Fidèles à l'esprit du syndicalisme révolutionnaire, les syndicats de fonctionnaires qui se constituent (illégalement) à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'assignent pour objectif la destruction de l'Etat, instrument de l'ordre capitaliste. La doctrine du « syndicalisme intégral », qui tire pour la fonction publique les conséquences des principes proclamés dans la Charte d'Amiens, se veut à la fois anti-étatiste, anti-parlementariste, anti-capitaliste et anti-hiérarchique. Dès l'origine, pourtant, on décèle dans cette critique radicale de l'Etat certaines hésitations : est-ce l'Etat comme tel qui est visé, ou l'Etat capitaliste ? Veut-on supprimer totalement l'Etat, ou le régénérer ? Par la suite, et à mesure que les thèses anarcho-syndicalistes perdront du terrain au sein du mouvement ouvrier, la contestation de l'Etat fera place à une critique plus nuancée et plus opportuniste : l'Etat n'est plus le mal absolu ; il s'agit surtout de le défendre contre la mainmise du capital et des intérêts privés. Mieux encore, en assimilant toute extension de la sphère publique à un pas en direction du socialisme, la gauche contribue — à son corps défendant ? — à renforcer la légitimité de l'Etat et à conforter les fonctionnaires dans le sentiment — ou l'illusion — d'être les éclaireurs de la classe ouvrière en terre socialiste.

### A) *Détruire l'Etat — ou le régénérer ?*

« Le syndicat, aujourd'hui groupement de résistance, sera dans l'avenir le groupement de production et de répartition, base de réorganisation sociale. » Contemporains de la Charte d'Amiens, deux grands textes font écho à cette proclamation solennelle et affirment à la fois la participation pleine et entière des fonctionnaires au combat de la classe ouvrière et l'identité des objectifs poursuivis : « Les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer (...) les services progressivement socialisés », déclarent les instituteurs dans leur *Manifeste* de 1905, tandis que, dans une *Lettre ouverte* à Clemenceau, en 1907, le Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des départements, des communes et des services publics affirme qu'à l'instar des travailleurs, qui veulent substituer la coopération libre à la coopération forcée, faire disparaître l'Etat traditionnel et cesser les rapports de maîtres à serviteurs, les employés de l'Etat, en revendiquant le droit de se syndiquer, entendent à la fois « substituer à l'anarchie administrative actuelle une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics » et lutter contre

« le monstre tyrannique et sanguinaire » qu'est l'Etat, défenseur du capital et des privilèges<sup>3</sup>.

La doctrine du syndicalisme intégral attribue donc aux syndicats de fonctionnaires un rôle analogue à celui des syndicats ouvriers dans l'organisation future de la société, à cette différence près qu'installés au sein même de l'appareil d'Etat ils contribuent plus directement encore à la dissolution de l'Etat capitaliste<sup>4</sup>. Edouard Vaillant voit dans le développement des syndicats le commencement d'une « socialisation des fonctions de l'Etat », le début de la « société socialiste de producteurs associés où une administration (...) professionnelle, une administration des choses remplacera l'Etat, l'Etat de classe »<sup>5</sup>. En se rapprochant des syndicats ouvriers, les fonctionnaires syndicalistes affaiblissent l'autorité de l'Etat, autorité qui n'est tournée que « contre eux-mêmes et contre leur classe ».

Mais au-delà du consensus sur la nécessité d'affaiblir ou de miner l'autorité de l'Etat, de lutter contre l'Etat tel qu'il existe actuellement, au service du capital, la doctrine du syndicalisme intégral reste assez floue, sinon même ambiguë sur le sort qu'il convient de réserver à l'Etat dans la société future<sup>6</sup>. Les thèses les plus radicales, dans la lignée du proudhonisme, affirment que l'Etat deviendra inutile à l'issue du processus de socialisation, et que le gouvernement sera remplacé, conformément au principe fédératif, par un conseil des délégués de tous les services, sans distinction entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé. Mais d'autres thèses, plus nuancées, conservent à l'Etat une mission de contrôle impliquant au minimum le maintien d'organes politiques pour exercer une surveillance sur les services décentralisés et garantir l'unité de l'ensemble par-delà l'autonomie de ses composantes. La vision syndicale apparaît en effet souvent plus anti-autoritaire et anti-hiérarchique qu'anti-étatiste à proprement parler, laissant entendre qu'il est possible de démocratiser l'Etat. Le syndicat est présenté, dans cette

3. On trouvera ces deux textes reproduits en annexe dans V. Aubert, A. Bergounioux, J.P. Martin, R. Mouriaux, *La forteresse enseignante - La Fédération de l'Education Nationale*, Fayard, Fondation Saint-Simon, 1985.

4. On trouvera l'exposé de cette doctrine, outre dans les deux textes précités, dans une série d'ouvrages ou d'articles publiés à la même époque (qui adhèrent ou non à ces thèses). Voir par exemple Paul-Boncour, « Le syndicalisme des fonctionnaires devant le Parlement », *La Revue socialiste*, 1906 ; A. Berthod, « Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie », *Revue politique et parlementaire*, 1906 ; Georges Cahen, *Les fonctionnaires. Leur action corporative*, 1911 ; Paul Louis, *Le syndicalisme contre l'Etat*, 1910 ; Maxime Leroy, *Syndicats et services publics*, 1909, et *Les transformations de la puissance publique*, 1907. Les fonctionnaires syndicalistes sont soutenus à l'Assemblée nationale par Edouard Vaillant, député socialiste (voir *Journal Officiel - Débats*, du 8 mai 1907). Sur cette période comme sur les suivantes on se reportera surtout à J. Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Thèse Lettres, 1984, dactyl., 2 vol., à laquelle nous empruntons beaucoup.

5. Discours à l'Assemblée nationale, précité - Reproduit dans M. Leroy, *Syndicats et services publics*, op. cit.

6. D'autant plus floue, il est vrai, que cette doctrine n'est nulle part exposée de façon systématique, comme le rappelle J. Siwek-Pouydesseau (op. cit., p. 104) et qu'elle présente donc un caractère très éclaté. On en trouve l'exposé le plus synthétique dans l'œuvre d'un théoricien comme Maxime Leroy.

perspective, comme un moyen à la fois de se soustraire à la tutelle trop pesante du pouvoir politique et de transformer le fonctionnement de l'administration, qui reste organisée de façon absolutiste : le corps des instituteurs a besoin de toute son autonomie, les instituteurs sont décidés à substituer à l'autorité administrative qui avoue son impuissance devant les ingérences politiques la force syndicale, énonce le *Manifeste* de 1905, ce que Berthod interprète ainsi : les instituteurs veulent le self-government, la démocratie dans l'administration ; ils aspirent à contrôler puis à remplacer leurs chefs, c'est-à-dire à les élire. L'extension de ce système à l'ensemble de l'administration, poursuit-il, signifiera, à terme, l'organisation de la République par grandes catégories professionnelles, qui différeront des anciennes corporations en ce qu'elles seront ouvertes à tous et démocratiquement organisées, et entre lesquelles il y aura un arbitre : le Parlement, élu comme aujourd'hui au suffrage universel inorganique.

L'ambivalence du mouvement syndicaliste n'échappe pas à Maxime Leroy lui-même, qui le qualifie de « partiellement démocratique, partiellement socialiste », tendant tout à la fois à la « régénération » de l'Etat et à sa « subversion ». Dans leur formulation la plus modérée, les thèses syndicales ne sont pas très éloignées des analyses développées par Paul-Boncour dans la *Revue socialiste*, plus proche du possibilisme et du mouvement coopératif belge, et qui entrera au gouvernement dès 1908. Opposant l'Etat collectiviste à l'Etat capitaliste, l'administration des choses au gouvernement des hommes, il pense lui aussi, dans une optique fédéraliste, que les services publics devront être autonomes et gérés par des corporations qui, « sous la simple surveillance du gouvernement et sous l'empire des lois », les exploiteront en toute indépendance. Mais dans son esprit, le but des syndicats n'est pas la lutte systématique contre l'administration et les pouvoirs publics, et la décentralisation corporative, loin de déboucher sur l'anarchie, devrait plutôt consolider l'Etat en jetant les bases d'un ordre nouveau ; et dans sa vision de l'avenir, « l'Etat souverain, supérieur aux citoyens, aura cédé la place à l'Etat, simple gérant des services publics ». On ne peut manquer de penser ici à Duguit, pour qui la décentralisation par services, qui consistera à associer l'organisation corporative des fonctionnaires d'un même service à la direction de ce service, aboutira à transformer l'Etat en une coopération de services publics sous le contrôle des gouvernants<sup>7</sup>. La différence — et elle est évidemment de taille — entre les deux auteurs, c'est que là où Paul-Boncour envisage sans réticence l'adhésion des syndicats de fonctionnaires à la CGT, Duguit leur assigne au contraire des objectifs exclusivement corporatistes, la défense d'intérêts professionnels au sens le plus strict, et récuse violemment toute idée de lutte des classes. Il n'empêche : le fait que la notion de fédéralisme professionnel, loin d'être l'apanage du syn-

7. Voir L. Duguit, « Le syndicalisme », *Rev. pol. et parlam.*, juin 1908, pp. 472-493 ; *Traité de droit constitutionnel*, t. III, 1930. Voir aussi E. Pisier-Kouchner, *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*, LGDJ, 1972.

dicalisme intégral, soit défendue par des courants de pensée aussi éloignés de lui idéologiquement ne contribue pas à dissiper le flou qui l'entoure : les potentialités subversives qu'elle revêt dans une perspective anarcho-syndicaliste sont totalement émoussées dans la version étroitement corporatiste qu'en donne Duguit. Mais même parmi les syndicalistes, à l'exception des anarchistes les plus conséquents et les plus convaincus, rares sont ceux qui imaginent la dissolution intégrale de l'Etat — de sorte que l'assimilation des services publics au secteur éronomique trouve vite sa limite.

Le caractère fondamentalement néfaste de l'Etat est de surcroît difficile à admettre pour cette catégorie particulière de fonctionnaires que sont les instituteurs, qui forment justement les bataillons les plus importants et les plus militants du mouvement syndical. Comme le rappellent Jacques et Mona Ozouf<sup>8</sup>, en effet, les enseignants non seulement repoussent la grève comme odieuse et absurde, puisqu'elle se retourne contre les enfants — ce qui ruine l'idée du Grand Soir —, mais ils ont « du mal à reprendre à leur compte le conflit absolu que postule le syndicalisme révolutionnaire entre l'Etat et ses agents », dans la mesure où l'Etat dont ils dénoncent l'arbitraire est « ce même Etat qui a arraché l'enfant à l'Eglise et à la famille » pour leur en confier l'éducation.

Non seulement les thèses du syndicalisme intégral ne sont pas dépourvues d'une certaine ambiguïté, qui traduit à la fois des divergences de vue parmi les acteurs et les théoriciens et une incapacité à se représenter clairement de quoi demain sera fait, mais elles ne sont finalement défendues que par une minorité — ce qui explique peut-être la relative rapidité avec laquelle elles tomberont dans l'oubli. Chez les fonctionnaires, tout d'abord, le syndicalisme intégral est concurrencé par le « statutisme » et le « réformisme ». Les associations professionnelles de fonctionnaires luttent pour l'obtention d'un statut — dont les révolutionnaires, à l'époque, ne veulent précisément pas —, qui définirait les droits et obligations des fonctionnaires ; rejetant la grève et même la forme syndicale, elles envisagent en revanche une gestion paritaire des services publics et le remplacement des directions du personnel par des conseils professionnels. Les réformistes, de leur côté, souhaitent une transformation de l'Etat, mais ne remettent en cause ni la nécessité de l'Etat, ni la hiérarchie dans l'administration. S'ils refusent eux aussi la grève, ils réclament toutefois pour les fonctionnaires le droit syndical et la jouissance des libertés civiles, ainsi qu'une forme de cogestion. Au sein du mouvement ouvrier, ensuite, les tendances anarchisantes qui imprègnent la doctrine du syndicalisme intégral comme la Charte d'Amiens sont elles-mêmes minoritaires. Pour les marxistes et les guesdistes, il est illusoire de prétendre dissoudre l'Etat de l'intérieur, et l'Etat capitaliste ne peut être détruit que par la violence. Les jaurésistes, quant à eux, considèrent les syndicats de fonctionnaires non pas comme le fer de lance de la destruction

---

8. Dans leur Introduction à *La forteresse enseignante*, op. cit.



de l'État mais comme un moyen de préparer la société future en éliminant l'arbitraire bureaucratique et en faisant pénétrer dans l'administration l'esprit de démocratie et l'esprit de coopération<sup>9</sup>.

De fait, les thèses du syndicalisme intégral perdent rapidement du terrain, de la même façon que les thèses anarchistes au sein du mouvement ouvrier, sous l'action de deux forces contradictoires : à l'extrême-gauche, la croyance selon laquelle le mouvement syndical serait capable à lui seul de l'emporter sur le capital cède sous l'influence croissante du guesdisme d'abord, du marxisme ensuite ; tandis que de l'autre côté la volonté révolutionnaire se mue peu à peu en réformisme. Comme le rappellent les auteurs de *La forteresse enseignante* (p. 46), le socialisme français a toujours été partagé entre sa culture républicaine, qui lui faisait mettre l'accent sur la défense de l'intérêt général, et sa culture marxiste qui l'encourageait à ne voir dans le syndicalisme des fonctionnaires qu'un instrument de désagrégation de l'État bourgeois. On conçoit que les fonctionnaires, plus directement impliqués que quiconque, se soient raccrochés avec plus de conviction et de vigueur encore à la notion d'intérêt général et attachés au sauvetage du service public. La première guerre mondiale ne pouvait qu'accélérer le déclin du syndicalisme intégral comme force politique et comme doctrine. L'hostilité à l'État s'atténue ; si l'on critique encore le système capitaliste, on ne croit plus vraiment à la prochaine disparition de l'État, et moins encore à sa probable suppression par la violence — surtout quand on a devant soi un État qui occupe une place de plus en plus grande dans la société, qui emploie de plus en plus d'agents, et dont les tâches ne cessent de s'accroître. Mieux encore : naguère considéré comme l'instrument du capital, l'État en vient peu à peu à être présenté comme un rempart contre le capital.

### B) *De l'État du capital à l'État contre le capital*

Dès l'entre-deux guerres, donc, et de façon plus nette encore après la Libération, l'attitude vis-à-vis de l'État change. Un changement qui, soulignons-le, n'est à aucun moment revendiqué ou avoué comme tel : il n'y a pas, à proprement parler, de doctrine de rechange au syndicalisme intégral. Les textes théoriques sont d'ailleurs à peu près inexistant dans la production syndicale ; les syndicats et unions de fonctionnaires ne proposent guère d'analyses qui leur soient propres, et se bornent la plupart du temps à reprendre à leur compte les thèses des confédérations auxquelles ils adhèrent ; or celles-ci sont peu loquaces sur la question de l'État (et sur les questions théoriques en général), et la traditionnelle référence à la Charte d'Amiens, qui tient plus du rite que de l'analyse, ne saurait à l'évidence tenir lieu de vision prospective dans ce domaine.

---

9. J. Siwek-Pouydesseau, p. 114.

En rassemblant néanmoins des prises de position ponctuelles, on arrive à dégager les principales caractéristiques de l'attitude des syndicats. Il apparaît ainsi clairement que les syndicats de fonctionnaires se sont laissés séduire, à l'instar de la gauche tout entière, par l'équation : plus d'Etat = plus de socialisme. L'image de l'Etat a de ce fait cessé d'être globalement négative, et la critique systématique et radicale s'est muée en une critique à la fois plus opportuniste et plus « ciblée » : opportuniste, car augmentant ou diminuant d'intensité en fonction des formes politiques au pouvoir ; ciblée, car stigmatisant avant tout la mainmise du capital et des intérêts privés sur l'Etat. La défense du service public débouche cette fois sur la revalorisation de l'Etat : implicitement, en effet, on reconnaît que l'Etat n'a pas obligatoirement partie liée avec le capital, qu'il n'est pas intrinsèquement mauvais, que l'intérêt général existe, qu'il ne se ramène pas nécessairement aux seuls intérêts de la bourgeoisie.

On trouve le test le plus significatif de ce revirement dans l'attitude des syndicats en observant l'évolution de leur position à propos des nationalisations<sup>10</sup>. Pour les syndicalistes révolutionnaires d'avant 1914, l'expropriation capitaliste ne peut découler que de l'action directe des travailleurs : par la grève générale, les ouvriers évinceront les patrons et feront eux-mêmes fonctionner les entreprises qu'ils se seront appropriées. L'étatisation des entreprises, à cette époque, est vigoureusement dénoncée : « L'Etat-Patron, c'est l'ouvrier doublement esclave », déclare Jules Guesde, tandis qu'en 1912 Jouhaux affirme encore qu'« en permettant que l'Etat devienne un industriel... le syndicalisme préparerait les conditions de sa fin, ... au nom de l'intérêt public, l'Etat agirait plus sûrement que le capitalisme contre la classe ouvrière »<sup>11</sup>. Car on ne croit guère à une « nationalisation » qui ne serait pas une « étatisation » ; et si l'Etat est l'instrument de la bourgeoisie, tout ce qui concourt à son renforcement ne peut qu'être nuisible au prolétariat. Cette position est parfaitement cohérente avec les prémisses théoriques du mouvement révolutionnaire.

Dès l'entre-deux guerres, pourtant, l'unanimité du mouvement syndical sur ce point se défait. En 1918, encore, la Fédération des Cheminots déclenche une grève illimitée — qui échouera — pour obtenir la nationalisation des chemins de fer et leur prise en charge par le personnel, associé aux usagers, dans la plus pure tradition du syndicalisme révolutionnaire ; mais la CGT, avec Jouhaux, accepte désormais l'idée de « nationalisations » résultant du rachat par l'Etat des entreprises capitalistes (et non plus de l'expropriation obtenue grâce à l'action directe de la classe ouvrière), et débouchant sur une gestion tripartite Etat-producteurs (agents)-consommateurs. Le tournant idéologique est bel et bien pris, puisqu'on n'attend pas seulement des nationalisations ainsi conçues la satisfaction à moindre coût des besoins de la collectivité ou la recons-

10. On se reportera sur ce point à P. Dubois, *Mort de l'Etat-Patron*, Ed. ouv., 1974, à qui nous empruntons les éléments historiques qui suivent. Lui-même se réfère à G. Lefranc, *Le mouvement syndical sous la III<sup>e</sup> République*, Payot, 1967.

11. En 1912 ((cité par P. Dubois).

truction de l'économie après la guerre : on y voit également un moyen d'instaurer la démocratie économique et de préparer, ou hâter, la fin de l'exploitation capitaliste.

Quelques années plus tard, les nationalisations seront présentées par le même syndicat comme un moyen d'en finir avec les crises cycliques du capitalisme et d'arracher « au grand capitalisme le pouvoir exorbitant qui lui permet de s'opposer à la réalisation des revendications des travailleurs ». Pendant ce temps, les minoritaires et la CGTU continuent à stigmatiser les nationalisations comme débouchant nécessairement sur la collaboration de classe ; mais la réunification syndicale de 1936 entraînera le ralliement de la CGTU à l'économie mixte. Et à la Libération les syndicats approuvent le programme du Conseil National de la Résistance, y compris son programme de nationalisations qui sera mis en œuvre en 1945. Ainsi, après avoir commencé par admettre que la nationalisation pouvait précéder la révolution, on a fini par penser que les nationalisations étaient un pas vers le socialisme en mettant fin, là où elles intervenaient, à l'exploitation capitaliste. Comme le dit si bien François Fourquet, le mouvement ouvrier, à force de considérer le privé comme un mal, en est venu à considérer la « publicisation » comme l'anti-chambre du socialisme<sup>12</sup>. Illustrant cette attitude, la CGT, puis la CFDT ralliée à l'appropriation sociale des moyens de production, réclameront sans relâche, à partir de 1945, l'extension du secteur public, et dénonceront tout ce qui ressemble à une privatisation. Or cet investissement idéologique inconditionnel sur le public signifie un retournement complet des conceptions initiales qui visaient à la destruction immédiate de l'Etat.

Par contraste donc avec le privé, sphère du profit et de l'exploitation capitaliste, l'Etat apparaît comme potentiellement bon — aussi longtemps du moins qu'il ne subit pas la mainmise des intérêts privés. On opposera alors un bon Etat à un mauvais Etat, et on ne s'étonne pas que l'appréciation varie en fonction de la conjoncture politique et qu'elle soit nettement plus positive lorsque la gauche — exceptionnellement — est au pouvoir. L'illustration la plus parfaite de cet opportunisme théorique qui s'embarrasse peu de fidélité aux dogmes, on la trouve dans la préface d'Alain Le Léap, qui fut longtemps secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT), au livre de son successeur, René Bidouze<sup>13</sup>. Décrivant rétrospectivement l'époque de la Libération, il écrit : « Recréer l'Etat sur des bases nouvelles était un impératif catégorique (...) Il s'agissait, pour la première fois dans notre histoire, de le mettre réellement *au service de la Nation* » (souligné par nous). Car « le sort de la Nation dépend de l'Etat. L'Etat ne peut être *fort*, entreprendre valablement une action audacieuse et constructive, que s'il peut compter du haut en bas de l'échelle sur un corps de fonctionnaires compétents et entièrement dévoués à la cause publique ». Etat fort, Nation,

12. *Loc. cit.*

13. R. Bidouze, *Les fonctionnaires sujets ou citoyens ?*, Editions sociales, 1979.

intérêt général : le langage est plus gaullien que révolutionnaire... Malheureusement, poursuit-il, « la conception de l'Etat qui avait présidé [à l'élaboration du programme du C.N.R.] fut abandonnée et les intérêts privés dominèrent à nouveau au détriment des intérêts de la Nation ». On le voit, les fonctionnaires et leurs syndicats apparaissent décidément bien comme les défenseurs du service public et de l'intérêt général contre les intérêts privés.

La critique de l'Etat mis au service des intérêts privés revient, de fait, comme un leitmotiv dans le discours syndical, à partir de la V<sup>e</sup> République : les syndicats dénoncent sans relâche le détournement des nationalisations, le démantèlement des services publics, leur privatisation ouverte ou rampante. Un discours qui n'est d'ailleurs pas dépourvu de contradiction, puisqu'il affirme à la fois que l'Etat se sert des entreprises nationalisées pour aider l'économie capitaliste — mais qu'il importe néanmoins d'empêcher que les moyens de production nationalisés ne retournent au secteur privé.

C'est à propos des P.T.T. que la controverse a été — et est encore — la plus vive ; c'est là, en effet, que les initiatives gouvernementales ont le plus choqué, dans la mesure où elles remettaient en cause sinon l'existence, du moins l'intégrité et le visage d'un service public traditionnel — l'archétype à beaucoup d'égards du service public tant aux yeux des usagers que des agents, et qui plus est un des bastions les plus anciens et les plus solides du syndicalisme, avec une forte tradition de lutte. Les syndicats dénoncent à la fois les nouvelles méthodes de gestion qui introduisent une logique capitaliste dans le fonctionnement du service public, et la privatisation proprement dite, c'est-à-dire l'introduction des intérêts privés dans ce qui était jusque-là un monopole public. En gérant les PTT comme une entreprise commerciale — sélection de la clientèle, tarifications préférentielles bénéficiant aux entreprises au détriment des particuliers, abandon des activités les moins rentables —, on remet en cause le principe de l'égalité devant le service public, on détourne celui-ci de sa finalité, et on favorise la mainmise des intérêts capitalistes sur les PTT. Il n'est pas question non plus, pour les syndicats, d'accepter que l'Etat se dessaisisse de la partie la plus rentable des activités du service public au bénéfice de l'industrie privée ; et le débat, récemment relancé, sur la « déréglementation » des télécommunications, leur a donné l'occasion de réaffirmer leur hostilité à toute atteinte au monopole<sup>14</sup>.

Ce que défendent aussi (surtout ?) les syndicats, en même temps que le service public, c'est le statut, garant à leurs yeux du service public, garant, bien sûr, aussi, de leur propre sécurité. Là encore il s'agit d'un retournement historique non moins remarquable que le premier et lié

---

14. Voir N. Chambraud, G. Pascaud, « Adaptation ou démantèlement du service public ? Le débat de la déréglementation des télécommunications », Communication au Deuxième colloque international de la revue *Politique et management public*, sur « Public/Privé : espaces et gestions », Lyon, décembre 1986 (ronéot.).

à lui : jadis prolétaires en lutte contre un Etat-patron à abattre, les fonctionnaires en sont progressivement venus à se considérer comme les garants de la pérennité du service public. Parallèlement, le statut, jadis considéré comme une marque d'inféodation à l'Etat-patron, est désormais présenté non seulement comme une protection du fonctionnaire, mais à travers lui du service public, voire de l'ensemble des travailleurs.

## II. — PROLETAIRES EXPLOITES, MAIS FONCTIONNAIRES PROTEGES

Si l'Etat est au service du capital, les fonctionnaires ne sont-ils pas condamnés à apparaître logiquement comme l'instrument de la bourgeoisie dans la lutte des classes, et donc comme l'ennemi « objectif » du prolétariat ouvrier ? C'est pour échapper à cette assimilation douloureuse que le mouvement syndical à ses débuts proclame avec force l'appartenance des agents de l'Etat au prolétariat et refuse, conséquent avec lui-même, un statut qui les enfermerait dans leur condition. Mais ce qui était l'expression d'une identification profondément ressentie n'apparaît-il pas comme une reconstruction théorique a posteriori, voire un exercice purement rhétorique, à partir du moment où les fonctionnaires non seulement acceptent, mais revendiquent la protection du statut, qu'ils ont l'impression d'avoir conquis de haute lutte ? De fait, la perspective, imperceptiblement, s'est transformée : le discours de la lutte des classes demeure, mais la thématique est différente ; l'accent n'est plus tant mis sur la lutte des fonctionnaires en tant que prolétaires contre l'Etat-Patron que sur la solidarité de tous les travailleurs face à l'exploitation capitaliste.

### A) *Des prolétaires en lutte contre l'Etat-Patron*

Que des fonctionnaires, au début du siècle, revendiquent haut et fort leur appartenance à la classe ouvrière n'est qu'à demi surprenant compte tenu des modifications intervenues dans le recrutement de la fonction publique à cette époque. Les classes moyennes traditionnelles étant incapables de fournir la masse de fonctionnaires dont l'Etat a désormais besoin, ceux-ci se recrutent de plus en plus dans la classe ouvrière et la paysannerie, pour lesquelles le service de l'Etat devient un moyen de promotion sociale. L'employé subalterne de l'administration se sent donc souvent plus proche des salariés du secteur privé exerçant des fonctions analogues aux siennes que des fonctionnaires appartenant aux grades supérieurs et issus en majorité de la moyenne et de la haute bourgeoisie.

L'alliance des ouvriers et des salariés de l'Etat ne va pas pour autant de soi. Une bonne partie des fonctionnaires, en effet, a plutôt tendance à s'enfermer dans un « standing » social d'autant plus précieux qu'il a été récemment acquis, et n'est guère en mesure de se forger une conscience

de classe au sens que revêt ce terme pour les révolutionnaires. De leur côté, les ouvriers, et plus particulièrement les courants anarchistes, éprouvent une certaine méfiance envers les fonctionnaires, qu'ils considèrent comme des représentants de l'Etat, donc, a priori, comme des adversaires du mouvement ouvrier.

Du côté des gouvernants, enfin, qui doivent pouvoir compter sur des serviteurs loyaux et disciplinés, tout est fait pour inculquer aux fonctionnaires l'idée qu'ils ne sont pas des travailleurs ordinaires, qu'ils n'ont pas d'intérêts communs avec la classe ouvrière, et que leur adhésion à des syndicats affiliés aux confédérations ouvrières est de ce fait non seulement inutile mais tout simplement inconcevable. La réponse que fait Clemenceau, en 1907, aux instituteurs qui réclament le droit de se syndiquer mérite d'être longuement citée, tant elle est significative des idées dominantes de l'époque : « Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents du service public soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime... Vous êtes pourvus d'un emploi par décision officielle et vous ne pouvez en être privés que dans certaines conditions fixées par la loi. 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 [congrés, retraites...], (...) 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, j'ose le dire, avec des devoirs particuliers »<sup>15</sup>. On ne saurait déployer plus de conviction et d'éloquence pour opposer les agents de l'Etat à l'ensemble des salariés et élever entre eux une barrière infranchissable — matérielle, juridique, symbolique.

Il n'empêche : les fonctionnaires syndiqués, eux, proclament avec la même conviction leur appartenance pleine et entière à la classe ouvrière, et dénoncent une attitude qu'ils interprètent comme une tentative de division du prolétariat. « Par leurs origines, par la simplicité de leur vie, les instituteurs appartiennent au peuple, lit-on dans le *Manifeste* des Instituteurs. Nous instruons les enfants du peuple, le jour. Quoi de plus naturel que nous songions à nous retrouver avec les hommes du peuple, le soir ? C'est au milieu des syndicats ouvriers que nous prendrons connaissance des besoins intellectuels et moraux du peuple. » Les syndicalistes refusent l'intégration à l'Etat qu'on tente de leur imposer, ils refusent d'être l'instrument de la bourgeoisie dans la lutte des classes. « Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs

---

15. Cité notamment dans Hugot-Derville, *Le principe hiérarchique dans l'administration française*, Thèse, Paris, 1913.

ordinaires, et nous voulons être traités comme tels »<sup>16</sup>. Les relations entre l'Etat et ses agents doivent être du même type que les relations entre un patron et ses salariés : « Pour nous, l'Etat est un patron comme un autre. Il doit y avoir entre nous et lui un simple échange de services et rien de plus. Il nous paie un salaire, nous lui vendons notre travail, mais nous voulons garder notre liberté, notre indépendance, rester maîtres de notre force de travail, notre unique, notre seule propriété »<sup>17</sup>. Il n'est donc pas question d'accepter un statut aliénant, imposé unilatéralement, et qui les attacherait durablement, de façon quasi-indissoluble, à l'Etat. Les rapports entre l'Etat-patron et ses salariés doivent être soumis au droit privé : l'agent « public » n'est rien d'autre qu'un employé ou un ouvrier ordinaire, qui doit être lié à son employeur par un contrat de louage de service régi par le droit commun et dont le contentieux relève des tribunaux judiciaires<sup>18</sup>.

La position défendue par la doctrine syndicale sur la question du statut est parfaitement cohérente avec la réclamation d'appartenance au prolétariat et avec la revendication d'assimilation intégrale de la condition des fonctionnaires à celle des ouvriers. Il reste que, dans les faits, le statut existe, même s'il n'est pas, avant 1941, matérialisé dans un texte formel mais résulte pour une part de la jurisprudence du Conseil d'Etat et pour une autre d'une multitude de lois et règlements particuliers. Les fonctionnaires sont bel et bien dans une situation « légale et réglementaire » comportant à la fois des avantages et des sujétions spécifiques, que l'Etat — Etat-patron et Etat-puissance publique à la fois — a le pouvoir de modifier sans leur consentement. Et lorsque les fonctionnaires luttent pour l'amélioration de leur condition, lorsqu'ils font pression sur l'Etat-patron pour obtenir des avantages supplémentaires ou des garanties nouvelles, ils œuvrent à leur corps défendant peut-être, à la consolidation et au perfectionnement d'un statut dont ils disent ne pas vouloir : car leurs revendications ne peuvent être satisfaites que par l'Etat-puissance publique qui les ratifie et les intègre ... dans le statut. On comprend donc que, chemin faisant, les syndicats de fonctionnaires aient fini par oublier leurs préventions initiales à l'égard d'un statut jugé par essence aliénant pour ne plus voir en lui que la consécration des droits et garanties obtenus par les luttes. Mais accepter la protection du statut, n'est-ce pas renoncer à proclamer la stricte identité de la condition de fonctionnaire et d'ouvrier ? Aussi bien les rapports entre les fonctionnaires et la classe ouvrière sont-ils désormais plus souvent posés en termes de solidarité que d'appartenance.

---

16. *Lettre ouverte* à Clemenceau (1907) du Comité central pour la défense du droit syndical de salariés de l'Etat, des départements, des communes et des services publics.

17. *Ibid.*

18. Voir Maxime Leroy, *Les transformations de la puissance publique*, *op. cit.*

## B) *Des travailleurs exploités dans un système capitaliste*

Le discours syndical reste sous-tendu, aujourd'hui comme hier, par la notion de lutte des classes. Mais l'affirmation selon laquelle l'Etat est un patron comme les autres et les fonctionnaires sont des salariés comme les autres n'a plus exactement la même signification qu'auparavant : elle vise moins à nier toute différence entre les agents publics et les travailleurs du secteur privé, qui constituent la classe ouvrière « proprement dite »<sup>19</sup>, qu'à légitimer leurs revendications matérielles (on y reviendra) et à rappeler que, dans une société capitaliste divisée en classe, les uns comme les autres sont du côté des exploités et ont donc des intérêts identiques à défendre contre le capital.

Dans le langage de la CGT, le grand capital prélevant la plus-value sur l'ensemble de l'économie, les travailleurs de l'Etat ne sont pas à cet égard dans une situation différente de celle des autres travailleurs : et l'Etat au service des grands monopoles sacrifie délibérément les intérêts conjoints des fonctionnaires et de la nation pour satisfaire les gros intérêts privés<sup>20</sup>. En des termes différents, la CFDT ne dit pas autre chose : le système économique existant est aliénant pour tous ; la lutte contre le capitalisme et pour une société socialiste, démocratique et autogestionnaire concerne donc au même chef les travailleurs du secteur public et du secteur privé, car, tous ont intérêt au changement. Les conditions de vie matérielles des fonctionnaires sont étroitement liées à celles des autres travailleurs, ils sont atteints au même degré par l'inflation, la baisse du pouvoir d'achat, la hausse des loyers, les impôts ; leur sort dépend de la même façon de la politique économique et sociale du gouvernement en place.

Par delà les différences de situation juridique, la solidarité est donc non seulement nécessaire mais naturelle entre toutes les catégories de travailleurs. Reste, quand même, la question du statut : en défendant bec et ongles le statut de la fonction publique, en dénonçant toute tentative de contractualisation comme exprimant une volonté d'exploitation accrue des agents de l'Etat, en s'accrochant aux avantages qu'il procure tout en réclamant simultanément l'allègement des obligations spécifiques qu'il impose, les fonctionnaires ne risquent-ils pas d'apparaître comme préoccupés avant tout de leurs intérêts propres, voire comme des privilégiés, et de se couper d'une classe ouvrière dont ils se proclament par ailleurs solidaires ? Non, répond la CGT, qui, quelque peu oublieuse des positions défendues dans le passé par le syndicalisme révolutionnaire, voit dans le statut accordé en 1946 « une immense conquête démocratique » consacrant « plus d'un demi-siècle de luttes et d'acquis », et peut donc dès lors, de façon bien peu dialectique, présenter la lutte pour la défense du statut menacé comme une lutte contre « les prétentions et les

---

19. La formule est de Georges Séguy, dans son discours prononcé à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire du statut des fonctionnaires et reproduit dans *La Tribune des Fonctionnaires* d'octobre 1976.

20. A. Le Léap, préface précitée.



méfais des hommes du grand capital agissant indirectement ou directement au niveau même du gouvernement et de l'appareil d'Etat »<sup>21</sup> : la défense du statut s'inscrit donc parfaitement dans le combat de classe. Non, répond de même la CFDT, pour qui le statut reflète le rapport de forces existant à la Libération entre les travailleurs du secteur public et l'Etat-patron ; en défendant le statut, les fonctionnaires ne mènent pas un combat d'arrière-garde mais un combat qui concerne l'ensemble du monde ouvrier : d'abord parce que ce statut consacre les acquis de cinquante ans de luttes syndicales et que tout recul dans ce domaine équivaldrait à une défaite du mouvement syndical et de la classe ouvrière ; ensuite, et de façon plus subtile, parce que le statut, en garantissant les fonctionnaires contre l'arbitraire du pouvoir politique, les empêche de devenir un instrument de la bourgeoisie contre les forces populaires<sup>22</sup>.

Reconnaissons toutefois que toutes les ressources de la dialectique ne sont pas de trop lorsqu'on veut démontrer, à la fois contre les constructions théoriques et contre le sens commun, que les fonctionnaires sont des salariés comme les autres et l'Etat un patron comme un autre — et simultanément que la situation statutaire dans laquelle ils sont placés n'est ni un privilège, ni la marque de leur inféodation à l'Etat-puissance publique, mais un acquis et une garantie pour l'ensemble des travailleurs. Or, de la même façon qu'ils récusent l'incompatibilité entre la condition de fonctionnaire protégé par un statut et celle de travailleur exploité, les syndicats refusent de considérer comme contradictoires ou antinomiques le combat de classe et la défense corporative.

### III. — ENTRE LE COMBAT DE CLASSE ET LA DEFENSE CORPORATIVE

« Dans l'œuvre revendicatrice quotidienne, le syndicalisme poursuit (...) l'accroissement du mieux-être des travailleurs par la réalisation d'améliorations immédiates (...) ; mais cette besogne n'est qu'un côté de l'œuvre du syndicalisme ; il prépare l'émancipation intégrale qui ne peut se réaliser que par l'expropriation capitaliste. » Les syndicats de fonctionnaires qui reprennent à leur compte la Charte d'Amiens et la mettent en pratique ne voient aucune contradiction entre les revendications tendant à l'amélioration immédiate du sort des agents de l'Etat et la lutte à plus long terme visant à la suppression de l'Etat. Mieux encore, ces deux aspects du combat syndical sont à leurs yeux intimement liés et indissociables.

21. Georges Séguy, discours précité.

22. Fédération démocratique des travailleurs des PTT (CFDT), *Des « idiots » par milliers. Du démantèlement des PTT à la grève de 1974*, Petite Coll. Maspero, 1975.

Aujourd'hui, pourtant, alors que leur discours n'a pas sensiblement varié sur le fond, les syndicats sont volontiers accusés de pratiquer le double langage, et de camoufler sous une phraséologie révolutionnaire des revendications purement catégorielles. Sans doute parce qu'on les soupçonne de ne plus vraiment croire à la Révolution — et à cet égard l'objection vise tout autant les syndicats ouvriers — mais aussi parce que l'assimilation des fonctionnaires aux prolétaires est de plus en plus difficile à faire admettre à une époque où le spectre du chômage transforme en privilège inestimable la sécurité de l'emploi que procure — encore lui — le statut de la fonction publique. Aujourd'hui comme hier, les syndicalistes n'en continuent pas moins à récuser ce qu'ils estiment être une fausse alternative entre le combat de classe et la défense corporative — une alternative qu'ils dépassent par la rhétorique du service public.

#### A) *Une alternative récusée*

Au début du siècle, les fonctionnaires qui se syndiquent refusent de dissocier les revendications « corporatives » des revendications politiques et économiques de la classe ouvrière dans son ensemble : la lutte anti-hiérarchique est en effet, dans leur esprit, la forme spécifique que prend la lutte des classes lorsqu'elle pénètre dans l'appareil d'Etat — et cette certitude découle non seulement de considérations théoriques mais de la conscience qu'ils ont d'être dans l'administration les représentants des classes populaires face à une hiérarchie représentant les catégories les plus favorisées. En luttant pour la défense de leurs droits et l'obtention de nouvelles garanties, les fonctionnaires participent au combat de la classe ouvrière : salariés de l'Etat, ils affrontent l'Etat-patron à l'instar de tous les prolétaires ; agents des services publics, ils luttent pour s'affranchir de la hiérarchie et concourent ainsi à affaiblir l'autorité de l'Etat « qui n'est tournée que contre eux-mêmes et contre leur classe »<sup>23</sup>. Au-delà, les syndicats de fonctionnaires œuvrent finalement dans l'intérêt général, dans l'intérêt de la société tout entière, car en voulant imposer leur contrôle ils visent à obtenir un meilleur fonctionnement des services publics, à les rendre plus profitables à la collectivité.

Cette rhétorique du service public qui revient aujourd'hui fréquemment dans le discours syndical se trouvait donc déjà contenue dans la doctrine du syndicalisme intégral, pour qui la prise en charge du service par les syndicats — cette forme d'autogestion avant la lettre — ne pouvait être que bénéfique : « Dans nos groupements respectifs nous ne cesserons de combattre la routine, le parasitisme, le favoritisme et surtout l'intrusion de la politique dans les services publics [qui] provoque le découragement de tout le personnel (...), abaisse le niveau professionnel et le niveau moral de tous », lit-on dans la *Lettre ouverte* des syndicats à

---

23. Maxime Leroy, *op. cit.*, 1909.

Clemenceau en 1907. Le prolétariat de l'Etat, des départements et des communes, en revendiquant le droit syndical, tend à instaurer une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics et défend en même temps les intérêts de la production.

La même préoccupation guide les instituteurs : « Le syndicat ne nous apparaît point créé uniquement pour défendre les intérêts immédiats de ses membres, mais il nous semble qu'il doit se soucier autant de rendre plus profitable à la collectivité la fonction sociale que ses membres remplissent ». Les instituteurs veulent s'affranchir de la hiérarchie parce qu'ils ont besoin d'autonomie et d'indépendance pour remplir correctement leur fonction : conférant leur enseignement au nom de la vérité, ils ne sauraient être soumis aux fluctuations d'une majorité.

On voit comment les revendications corporatives se relient aux revendications globales visant à la transformation de la société. Le terme « corporatif » n'est d'ailleurs affecté à l'époque d'aucune connotation péjorative : « nous voulons entrer dans les Bourses du Travail pour y prendre de belles leçons de vertus corporatives et y donner l'exemple de notre conscience professionnelle », déclarent les instituteurs en 1905. L'âme corporative est censée s'élever au-dessus des mesquines préoccupations <sup>24</sup>.

Mais même les revendications plus étroitement professionnelles, voire les revendications strictement matérielles ne les éloignent pas de la lutte de classes, et ceci pour plusieurs raisons. D'un point de vue très pragmatique, d'abord, comme le relève Jeanne Siwek-Pouydesseau, c'est en luttant pour la satisfaction des revendications de base, en s'efforçant d'obtenir des améliorations professionnelles, que les syndicats réussissent à s'implanter dans l'administration ; or l'adhésion aux syndicats (alors interdits) consolide autant qu'elle l'exprime la conscience de classe des fonctionnaires, leur solidarité avec le monde salarial ; et en luttant pour défendre le niveau de vie des salariés de l'Etat, pour réclamer des garanties contre l'arbitraire et le favoritisme, les syndicats s'estiment parfaitement dans leur rôle de défenseurs du prolétariat, de cette fraction spécifique du prolétariat que sont les petits fonctionnaires.

D'une façon générale, au demeurant il n'est pas évident qu'il y ait forcément antinomie entre le corporatisme, entendu comme l'identification à un groupe professionnel spécifique plus ou moins fermé et la défense prioritaire des intérêts de ce groupe, et la conscience de classe. Denis Segrestin montre de façon convaincante, après avoir étudié le fonctionnement de certaines « professions fermées » tant dans le secteur public que dans le secteur privé, que, contrairement à l'idée reçue, il peut se forger un rapport dynamique entre corporatisme et conscience de classe, dans la mesure où la lutte menée au sein du groupe peut être une occasion de positionnement collectif face à un adversaire commun (ici : l'Etat, ou le capital), d'une part, et où, d'autre part, l'intégration cultu-

---

24. J. et M. Ozouf, *loc. cit.*

relle qui s'opère au travers du groupe professionnel, en garantissant une certaine autonomie face à la logique des détenteurs du pouvoir économique et politique, constitue un agent potentiel de cristallisation d'une conscience collective anti-capitaliste<sup>25</sup>. Cette analyse semble pouvoir rendre compte assez fidèlement de la fonction qu'ont remplie les syndicats de fonctionnaires à leurs débuts : quoique s'étant développés sur des bases corporatives et à partir de revendications concrètes, ils ont introduit entre l'administration et ses agents des rapports conflictuels, contrecarrant ainsi l'intégration recherchée par une hiérarchie désireuse de transformer chaque fonctionnaire en rouage docile et obéissant ; faisant leurs les principes de la Charte d'Amiens, réclamant le droit d'adhérer aux confédérations ouvrières, ils ont cherché constamment à insérer leurs luttes spécifiques dans le combat révolutionnaire de la classe ouvrière, convaincus d'œuvrer simultanément dans l'intérêt général, pour l'amélioration du fonctionnement du service public.

Cette référence à l'universel, on la retrouve aujourd'hui encore, et dans ses deux aspects, dans le discours syndical, qui s'efforce toujours de relier les revendications corporatives au combat de classe et à la défense du service public. Mais, comme on l'a rappelé plus haut, un tel discours est volontiers dénoncé comme pure phraséologie et manifestation du double langage pratiqué par les syndicats. S'il n'est pas question de prendre au pied de la lettre le discours syndical, dans lequel entre une bonne part d'exercice rhétorique, ce type de dénonciation polémique fait elle aussi bon marché de l'ambivalence réelle des sentiments qu'éprouvent les fonctionnaires, de la réalité de leur attachement au service public.

### B) *Double langage, ou ambivalence plus profonde ?*

La compatibilité entre les revendications corporatives et le combat de classe est plus aisée à argumenter lorsque la révolution se profile à l'horizon que lorsque le réformisme — a fortiori le statu quo — l'emporte. Dans le premier cas de figure, en effet, on peut poser que chaque victoire obtenue par une fraction de la classe ouvrière est un point marqué sur l'adversaire de classe et, s'agissant des salariés de l'Etat en lutte contre leur employeur, qu'elle affaiblit l'Etat, ennemi par essence de la classe ouvrière. A long terme, la perspective est plus optimiste encore : les syndicats prendront eux-mêmes en main la gestion des services publics qu'ils feront fonctionner au mieux de l'intérêt général ; tout ce qui concourt au renforcement des syndicats hâte par conséquent la disparition de l'Etat-puissance publique.

Mais lorsque la révolution devient non plus seulement une perspective lointaine mais une référence abstraite et quasi-rituelle, lorsque la disparition de l'Etat n'est plus à l'ordre du jour et que l'on assiste au contraire

---

25. *Le phénomène corporatiste*, Fayard, Fondation Saint-Simon, 1985.

à son renforcement constant, avec la bénédiction du mouvement ouvrier qui voit, on l'a dit, dans l'étatisation de secteurs de plus en plus nombreux de la société autant de pas en direction du socialisme, lorsqu'enfin la prolétarianisation de la petite fonction publique, quoique réelle, n'empêche pas que, dans une société duale, les fonctionnaires même subalternes se trouvent du bon côté de la barrière — la dialectique est prise en défaut, et le discours ne passe plus. D'autant qu'il est bien difficile de démontrer, dans une société sectorisée à l'extrême et en proie à une crise qui raréfie les ressources à redistribuer, que tout avantage conquis par une partie des travailleurs — a fortiori par cette fraction relativement protégée que sont les salariés de l'Etat — profite à l'ensemble de la classe ouvrière et affaiblit le capitalisme.

Or si les revendications corporatives ne sont plus reliées à des perspectives de transformation sociale à long terme, la référence à la lutte des classes et au bien commun peut être perçue comme ne servant qu'à masquer la défense d'intérêts purement catégoriels. « Les fonctionnaires, écrit François de Closets, veulent faire admettre qu'ils sont des salariés comme les autres, mais ils doivent utiliser toutes les ressources de la rhétorique pour transformer leurs querelles de bureau en luttes de classes »<sup>26</sup>. Sur un ton moins polémique mais de façon non moins catégorique, les auteurs de *La forteresse enseignante* notent eux aussi le caractère ambigu de l'action de la FEN, de plus en plus marquée par la revendication statutaire sans cesser pour autant « de se draper dans le phrasé révolutionnaire ». Le corps enseignant s'est replié sur son statut « tout en conservant le langage de la lutte des classes commun à l'ensemble du monde salarié »<sup>27</sup>. Les statuts de la FEN ne proclament-ils pas que « la défense de l'Université et de son personnel est inséparable de l'action générale de la classe ouvrière » ?

Un tel reproche n'est d'ailleurs pas uniquement adressé aux syndicats de fonctionnaires mais est également articulé à l'encontre des syndicats ouvriers : la lutte des classes représente une justification commode des revendications les plus étroitement corporatistes, elle assure un certain confort moral, elle sert d'alibi, en somme, à des intérêts strictement catégoriels, remarque Hubert Landais<sup>28</sup>. La solidarité avec les travailleurs est invoquée pour masquer que chacun lutte pour son propre compte : derrière l'organisation exaltant le combat de la classe ouvrière tout entière, on trouve une corporation qui vise essentiellement à accroître les avantages dont ses membres bénéficient par rapport à d'autres.

Que la plupart des revendications mises en avant par les syndicats de fonctionnaires soient de nature corporative, au sens le plus étroit du terme, c'est indéniable : non seulement la défense du statut, considéré au départ comme une garantie contre l'arbitraire, est devenu un but en soi, mais l'esprit de corps habite les syndicats au point que leur solidarité

26. F. de Closets, *Tous ensemble*, Seuil, 1985, p. 269.

27. J. et Mona Ozouf, introduction précitée.

28. H. Landais, *Demain, quels syndicats ?*, Pluriel, 1981.

première va non pas même à la collectivité des fonctionnaires dans son ensemble, mais au corps qu'ils représentent et dont ils prennent en main les intérêts propres. D'où un syndicalisme « attaché avant tout à la préservation des acquis », « méfiant vis-à-vis de toute innovation qui risquerait de modifier les équilibres existants »<sup>29</sup> : respect des parités, rattrapage des écarts, revalorisation indiciaire, tels sont, avec le maintien du pouvoir d'achat, quelques-uns des maîtres-mots du lexique des revendications syndicales, qui traduisent la conjugaison des rivalités de corps et d'un égalitarisme jaloux au sein de la fonction publique. Les syndicats, par-delà « leurs déclarations verbales à tendance idéologique » sont devenus des organisations de défense professionnelle ambitionnant essentiellement de maintenir des droits acquis et des parités<sup>30</sup>.

Mais s'il est vrai que le syndicalisme semble avoir perdu de vue les grands enjeux sociaux pour se vouer quasi-exclusivement à la défense des intérêts professionnels des fonctionnaires, on ne saurait pour autant sous-estimer l'attachement de ceux-ci au service public ni soupçonner systématiquement les syndicats de duplicité lorsqu'ils relient leurs revendications à la défense de l'intérêt général. Car autant on peut douter que la satisfaction des revendications propres aux fonctionnaires fasse avancer la cause du prolétariat en général, autant on ne peut poser en principe l'incompatibilité entre la défense du service public et l'intérêt des agents. Pas seulement parce qu'en défendant le service public les fonctionnaires défendent leur statut et les avantages matériels qu'ils en retirent ; mais plus fondamentalement parce que leur identification symbolique au service public est suffisamment profonde pour qu'ils aient le sentiment de défendre ainsi leur propre identité. Les exemples d'une telle identification ne manquent pas. Le plus éclatant est, bien évidemment, celui des enseignants et de l'école. On a rappelé plus haut comment les instituteurs avaient conscience de remplir une mission d'intérêt général et comment leur attachement indéfectible au service public, perçu comme une conquête contre l'obscurantisme et contre l'Eglise, était fondé sur la haute idée qu'ils se faisaient de cette mission. Dès l'origine ils se sont considérés non pas seulement comme fournissant un travail en échange d'un salaire, mais comme les serviteurs du bien commun, investis d'une tâche essentielle : l'instruction des enfants du peuple. Et, comme le notent Hamon et Rotman, l'appartenance à la corporation s'est ainsi doublée chez les enseignants, sans aucune inculcation autoritaire et de façon toute spontanée, d'une appropriation du service public — en l'occurrence de l'école — qu'on ne retrouve au même degré dans aucun autre secteur de l'administration, et a fortiori de la production. Ils en sont venus à lier à tel point leur propre sort à celui de l'école, ils ont tellement cru que ce qui était

---

29. J. Chevallier, « Syndicalisme et fonction publique », *Economie et Humanisme*, n° 283, mai-juin 1985. Voir aussi J.F. Kesler, « Le syndicalisme des fonctionnaires », *Revue administrative*, n° 182, 1978, p. 137.

30. G. Moreux, « Un syndicalisme ambigu », *Esprit*, janvier 1970, numéro spécial sur « L'Administration ».

bon pour l'école était bon pour les maîtres ... qu'ils ont fini par se convaincre que ce qui est bon pour les profs est forcément bon pour l'école. Nulle hypocrisie dans ce retournement des facteurs, mais plutôt « une totale confusion des motivations corporatives et des options idéologiques, des préoccupations de boutique et des fins dernières »<sup>31</sup>. Appliquée à la FEN, disent de même les auteurs de *La Forteresse enseignante*, la notion de corporatisme signifie à la fois l'égoïsme catégoriel des enseignants et l'attachement exclusif au service public, la défense de privilèges qui semblent injustifiés et un engagement militant désintéressé<sup>32</sup>. Défendre l'école, pour les enseignants, c'est se défendre soi-même, défendre son propre statut social tout en se donnant l'impression — ou l'illusion — gratifiante que son combat est celui de tous.

On retrouve cette même dialectique reliant les intérêts spécifiques d'une profession à l'universel par la médiation du service public dans d'autres secteurs que celui de l'école, et plus particulièrement là où coexistent une tradition de lutte ancienne et une forte cohésion professionnelle, fondée sur l'appartenance à une corporation : cheminots et postiers en fournissent une bonne illustration, même si aujourd'hui, précisément, on assiste à une certaine désagrégation du milieu, coïncidant (mais ce n'est sans doute pas un hasard) avec la perception de menaces pesant sur le service public. De même que les enseignants se sentent impliqués dans la politique de l'éducation, les syndicats de cheminots ont toujours été particulièrement sensibles à la politique des transports, sans doute, avant tout, parce qu'elle conditionne directement ou indirectement le sort du personnel, mais également avec le souci d'une gestion plus démocratique de la SNCF, associant les représentants des usagers, et la préoccupation de préserver sa nature de service public<sup>33</sup>. Chez les postiers, pionniers des luttes syndicales dans la fonction publique, le thème de la défense du service public est toujours associé aux revendications catégorielles. Pour la Fédération démocratique des travailleurs des PTT (CFDT)<sup>34</sup>, par exemple, il ne fait aucun doute que la dégradation des conditions de travail et de vie du personnel va toujours de pair avec la détérioration de la qualité du service, et que réclamer des effectifs de titulaires mieux payés, qualifiés et en nombre suffisant est le seul moyen de rendre aux usagers un service de qualité. Dans ces conditions, les revendications que l'on pourrait qualifier de corporatives — salaire minimum, augmentation des effectifs, amélioration des conditions de travail, titularisation des auxiliaires... — dépassent le seul intérêt des travailleurs des PTT défavorisés et s'intègrent dans le combat qui vise à défendre le service public contre les volontés de démantèlement du pouvoir et du patronat.

31. H. Hamon, P. Rotman, *Tant qu'il y aura des profs*, rééd., Points, pp. 225 s.  
32. p. 275 s.

33. G. Ribeill, *Les cheminots*, La Découverte, Coll. Repères, 1984, p. 102 s.

34. *Des « idiots » par milliers...*, op. cit.

Même si la référence à l'universel sous la forme du service public est une forme d'auto-justification dont les fonctionnaires usent et abusent (on le voit bien à l'occasion de chaque grève), on ne peut pour autant la considérer comme pure rhétorique sans contenu. Finalement, le discours syndical offre une image contrastée, mêlant en proportion variable selon les secteurs et les centrales les revendications les plus étroitement corporatistes à des considérations plus nettement axées sur l'intérêt général. La défense du service public pourrait même redevenir, en ces temps de libéralisme éperdu, un mot d'ordre offensif et politique : certains syndicats ont pris conscience de la nécessité, pour répliquer utilement à la logique du moins d'Etat, de ne pas se limiter à une défense purement verbale et passéiste du service public, mais de faire la démonstration en actes que les services publics peuvent être efficaces, économiquement et socialement — ce qui implique, bien sûr, l'acceptation de réformes, même si elles dérangent les habitudes acquises<sup>35</sup>.

Il reste que même ce discours novateur — mais minoritaire — repose sur des attendus théoriques non explicités. On a souligné plus haut la faiblesse, voire l'inexistence de la réflexion théorique du mouvement ouvrier sur l'Etat : on la retrouve ici de façon évidente, qui empêche les syndicats de quitter le terrain des pétitions de principe lorsqu'ils affirment que les intérêts des fonctionnaires rejoignent ceux de la classe ouvrière, ou que défendre le service public, c'est également défendre en dernière analyse les intérêts de la classe ouvrière<sup>36</sup>. On la retrouve encore lorsqu'on examine l'attitude des syndicats dans les rapports ambigus qu'ils entretiennent avec l'Etat-patron.

---

35. Voir par exemple l'interview de la secrétaire générale de l'Union des Fédérations des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT) dans *Syndicalisme Universitaire* (organe du SGEN-CFDT), 28 octobre 1986 : « ... la meilleure défense, c'est l'attaque : c'est pourquoi il est indispensable que nous fassions des propositions et obtenions des résultats pour démontrer que les services publics doivent et peuvent être efficaces, tant économiquement que socialement ».

36. Paradoxalement, c'est dans le discours des syndicats de policiers que l'on trouve des tentatives pour argumenter au fond la solidarité d'intérêts entre fonctionnaires et ouvriers. « En menant le combat de classe aux côtés des autres travailleurs, nous avons conscience de jouer notre rôle pour une évolution progressive de la société ... société dans laquelle le fonctionnaire de police serait le policier-citoyen au service de la collectivité nationale et en premier lieu au service des travailleurs », écrit la Fédération générale des syndicats de la Police nationale-CGT (voir *Justice* 75, organe du Syndicat de la Magistrature, n° 39-40). Ou encore, on trouve dans la bouche de ce policier CFDT révoqué en 1973 pour avoir apporté son soutien aux « Lip » cette considération : « Pour le pouvoir, nous n'assurons pas un service public, nous sommes une arme dont il se sert contre les travailleurs » (*Justice* 74, n° 29, sur « L'affaire Breton »). Il est vrai qu'on est alors encore dans l'euphorie post-soixante-huitarde, où l'on a vu nombre d'agents de l'Etat — travailleurs sociaux, enseignants, etc. — se remettre en cause et remettre en cause le rôle qu'ils étaient appelés à jouer comme auxiliaires de la répression ou de la normalisation étatiques.



#### IV. — ENTRE LA SUBVERSION ET L'INTEGRATION

Si, avec l'Etat-patron, les relations ne peuvent être que conflictuelles, la volonté de préserver et d'améliorer l'outil de travail — en l'occurrence le service public — interdit aux syndicats d'adopter une attitude uniquement négative. Les pratiques syndicales reflètent ici la même ambiguïté qui caractérise leur attitude face à l'Etat en général. Le mythe du Grand Soir débouchait logiquement sur la vision d'une administration autogérée par les syndicats — ce qui n'empêchait pas certaines formes de collaboration, inévitables, de trouver place dans l'administration. Par la suite, le reflux des perspectives révolutionnaires dès l'entre-deux guerres, puis la reconnaissance officielle des syndicats à la Libération, auraient pu déboucher sur leur intégration pure et simple à l'appareil d'Etat ; mais, soit par fidélité à la tradition anarcho-syndicaliste, soit par crainte de perdre leur capacité revendicative, ils ont refusé de jouer à fond le jeu de l'intégration. De la visée subversive initiale ne reste qu'une volonté de contestation, et l'idéal autogestionnaire s'est mué en une sorte de cogestion qui n'ose pas dire son nom.

##### A) *Grand Soir et autogestion*

La doctrine du syndicalisme intégral, on l'a rappelé, ne s'assignait pas pour seul objectif la suppression de l'Etat, mais contenait aussi une vision prospective de ce que pourrait être l'organisation des services publics dans l'avenir. La suppression de l'autorité et de la discipline imposées d'en haut devait s'accompagner d'une prise en charge du service par les fonctionnaires eux-mêmes, regroupés au sein d'associations corporatives ouvertes à tous, démocratiquement organisées et élisant librement leurs chefs<sup>37</sup>. Les théoriciens du syndicalisme intégral s'attachaient aussi à montrer que la gestion des services publics par les fonctionnaires eux-mêmes, loin d'être tournée vers le seul intérêt des agents, serait profitable à l'intérêt général et aurait des conséquences bénéfiques pour les usagers : car en substituant la coopération libre à la coopération forcée, « en intéressant les agents au fonctionnement d'un mécanisme dont ils ne sont actuellement que les rouages inconscients », on fera « reflourir tant d'énergies et de compétences comprimées<sup>38</sup>, et on aboutira à « une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics »<sup>39</sup>.

Au départ, cette vision d'un avenir autogestionnaire est logiquement liée à la perspective du Grand Soir : l'émancipation intégrale, rappelle

37. Ce que veulent les instituteurs, précise Berthod, c'est le self-government, la démocratie dans l'administration (« Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie », précité).

38. Maxime Leroy.

39. *Lettre ouverte* à Clemenceau, 1907, précitée.

la Charte d'Amiens, ne peut se réaliser que par l'expropriation capitaliste, donc la grève générale. En pratique, toutefois, même parmi les tenants du syndicalisme intégral, tous n'acceptent pas l'idée de la grève : les instituteurs, en particulier, repoussent la grève comme odieuse et absurde <sup>40</sup> dans la mesure où les premières victimes en seraient les enfants qu'on leur a confiés.

Puis, c'est cette vision autogestionnaire elle-même qui va s'affadir. La radicalité des positions initiales s'émousse sous l'effet de plusieurs facteurs : d'abord, l'anarcho-syndicalisme, déjà minoritaire au sein du mouvement ouvrier, perd de l'audience au fil des années ; la volonté révolutionnaire elle-même cède progressivement du terrain au réformisme, et cette tendance va en s'accroissant après la première guerre mondiale. Or, pour les courants réformistes, l'objectif n'est plus de détruire d'un seul coup l'Etat pour le reconstruire sur des bases nouvelles, mais d'influencer de l'intérieur le fonctionnement de l'administration, d'imposer de nouvelles règles susceptibles de renouveler la vieille puissance publique — bref, de régénérer l'appareil d'Etat. Et cette démarche progressive suppose nécessairement l'acceptation de certaines formes de cogestion et de collaboration avec les autorités <sup>41</sup>. Au demeurant, dès avant la guerre, l'opposition radicale à l'Etat-patron n'excluait pas totalement la négociation : pour obtenir des améliorations professionnelles, force était de discuter avec l'adversaire de classe. C'est donc très tôt qu'on voit se profiler l'attitude apparemment contradictoire des syndicats face aux pouvoirs publics : d'un côté la récusation de l'Etat bourgeois et le rejet de toute tentative d'intégration assimilée à la collaboration de classe ; de l'autre des revendications immédiates dont la satisfaction impose d'entrer en contact avec le système, non sans se poser en permanence la question : jusqu'où peut-on aller sur le chemin de la participation sans entrer dans la voie de la compromission et trahir les idéaux révolutionnaires ? Or cette contradiction, loin de disparaître, trouve aujourd'hui son prolongement dans la coexistence d'un discours contestataire avec des pratiques gestionnaires.

## B) Contestation et participation <sup>42</sup>

A l'instar de leurs homologues du secteur privé <sup>43</sup>, les syndicats de fonctionnaires refusent par principe une participation que néanmoins

40. J. et M. Ozouf, introduction précitée.

41. Voir J. Siwek-Pouydesseau p. 385 et s.

42. Sur cette question relativement explorée, on peut se reporter notamment à : Y. Saint-Jours, « Le syndicalisme dans la fonction publique », *Notes et Etudes Documentaires* n° 4197-8, juin 1975 ; J. Siwek-Pouydesseau, « La participation des fonctionnaires à la marche de l'administration », *Annuaire international de la fonction publique*, Berger-Levrault, 1970-71, p. 83, et « Consultation et participation », in *La consultation dans l'administration contemporaine*, Cujas, 1972,

ils pratiquent. Cette contradiction est un aspect central de ce « syndicalisme ambigu » qui combine « le langage de ce groupe assiégé qu'est encore l'organisation syndicale dans l'entreprise privée et les prérogatives des groupes admis comme faisant partie de la maison administrative, avec ses lois propres et la sécurité »<sup>44</sup>.

De fait, l'instauration du paritarisme dès l'entre-deux guerres puis sa généralisation à la Libération, le poids des organisations syndicales dans un milieu très fortement syndiqué, ont abouti à ce qui apparaît à beaucoup d'égard comme une intégration pure et simple des syndicats à l'appareil administratif, au point qu'ils pallient les défaillances d'un système dont ils sont devenus un élément à part entière.

La partie la plus visible de cette évolution, c'est le développement des procédures consultatives dans la fonction publique : les syndicats ont obtenu officiellement le droit de donner leur avis sur tout ce qui touche à la carrière des agents, et ils exercent ce droit avec détermination, au point que dans certains cas le chef de service se voit dépossédé partiellement de son pouvoir de décision : obligé de tenir compte de l'avis des représentants du personnel, y compris en matière disciplinaire, il peut hésiter à aller contre l'avis de la commission paritaire, qui n'est théoriquement que consultatif. Le système paritaire, là où il est effectif, c'est-à-dire là où les syndicats sont le plus puissants — comme aux PTT ou dans l'enseignement — aboutit ainsi à greffer sur la hiérarchie administrative une hiérarchie syndicale.

Mais le rôle des syndicats ne se borne pas à contrôler, ou doubler, la hiérarchie administrative ; ils remplissent aussi des fonctions plus informelles, assurant par exemple la circulation de l'information du sommet vers la base et de la base vers le sommet, ou encore participant de façon plus ou moins directe (on pense bien sûr à la FEN) à la détermination des politiques publiques. Au point que le syndicalisme semble être devenu « un élément naturel de l'ensemble dans lequel il vit », un « rouage essentiel qui facilite les communications internes que les structures n'assurent pas », le « lubrifiant » d'un mécanisme qui autrement se gripperait rapidement — selon le diagnostic posé par Gilbert Moreux à propos de la Direction Générale des Impôts mais qu'il affirme valoir pour l'ensemble des organisations syndicales de fonctionnaires. L'intégration est parachevée par l'aide matérielle indirecte que l'administration apporte aux syndicats, sous la forme de décharges de service, autorisations d'absence, etc., et qui leur permet de se substituer à elle dans l'accomplissement de ses obligations<sup>45</sup>. De sorte que le syndicalisme, « associé à l'exercice des responsabilités administratives, englué dans de lourdes

p. 223 ; Danièle Loschak, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Bull. I.I.A.P.*, n° 37, 1976, pp. 121-203 ; M. Voisset, « Concertation et contractualisation dans la fonction publique », *AJDA*, 1970-388.

43. Voir J. Chevallier, « Le syndicalisme et l'Etat : entre l'autonomie et l'intégration », *supra*.

44. G. Moreux, « Un syndicalisme ambigu », précité.

45. F. Hamon, P. Rotman, *op. cit.*

tâches de gestion, massivement subventionné..., tend à une incorporation de fait dans l'administration » <sup>46</sup>.

L'école a toujours été présentée comme le lieu d'élection de ces pratiques gestionnaires, et la FEN comme l'archétype d'une intégration achevée du syndicat à l'administration : d'autant plus achevée qu'elle se trouve au centre d'un énorme appareil aux ramifications innombrables, l'appareil mutualiste, qui en fournissant aux agents des prestations multiples dans tous les domaines constitue un instrument privilégié de socialisation du milieu <sup>47</sup>. L'appareil syndical, écrivent Hamon et Rotman, est devenu une structure parallèle parce que « l'architecture du cocon corporatif patiemment filé par les maîtres épouse jusqu'au mimétisme celle de la machine gestionnaire », et parce que la puissance des syndicats est telle que la frontière entre le pouvoir (le ministre) et le contre-pouvoir (le syndicat) est fort indécise. Au « monstre administratif » réplique le « colosse syndical » : la FEN est à la fois un bouclier protecteur, une administration supplétive, et une contre-administration, dont le ministère est obligé de tenir compte <sup>48</sup>.

Toutefois, l'exemple de la FEN contient en lui-même son contre-exemple. En premier lieu, parce que si les enseignants représentent près de la moitié des fonctionnaires en nombre, ils ne sont pas représentatifs de la fonction publique dans son ensemble — au point qu'on a pu précisément voir dans la FEN un cas à part dans le paysage français, un exemple isolé de néo-corporatisme : la FEN, écrivent les auteurs de *La forteresse enseignante*, est bien ce groupe d'intérêts durable et stable, reconnu, qui intervient directement dans la détermination et l'exécution de la politique de l'éducation qui tend à exclure les autres groupes présents, qui a calqué ses structures sur celles de l'Etat, possède une longue pratique de la négociation, et exerce un contrôle interne sur le groupe qu'elle représente <sup>49</sup>. Les statuts de la FEN ne rappellent-ils pas qu'elle a pour objectif « la préparation du personnel à son rôle de cogestionnaire du service social de l'enseignement » ?

Il existe une seconde raison, inverse, pour laquelle l'exemple de la FEN n'est pas aussi significatif qu'on veut bien le dire d'une intégration totale du syndicalisme à l'Etat : c'est que d'un côté on retrouve dans le réseau des œuvres gérées sous l'égide de la FEN l'ancienne idéologie autogestionnaire — devenue aujourd'hui idéologie associative — dont l'objectif est de gérer des services publics en dehors de l'Etat, et que de l'autre la FEN entend malgré tout demeurer un contre-pouvoir et récuse, comme les autres syndicats, une participation où elle se bornerait à jouer le jeu des autorités gouvernementales.

Et ceci nous ramène à la position générale des syndicats de fonctionnaires sur la question de la participation. Les syndicats ont conscience

46. J. Chevallier, « Syndicalisme et fonction publique », précité.

47. J. Chevallier, *ibid.*

48. *Op. cit.*, p. 228 s.

49. *Op. cit.*, p. 276.

que toute politique de concertation — au-delà de la gestion des carrières — a pour objet ou pour effet de leur faire endosser une part de responsabilité dans le fonctionnement du service. Or, fidèles à la vocation contestataire du syndicalisme révolutionnaire, craignant également de se salir les mains pour des résultats qui seront toujours, par définition, insuffisants, ils se méfient de toute formule susceptible de conduire à leur intégration dans le système et d'affaiblir leur capacité revendicative — qui reviendrait par ailleurs à leur faire cautionner les décisions d'un pouvoir qu'ils combattent. Ils répugnent à se lier par avance et n'entendent pas renoncer aux formes traditionnelles de lutte. L'ambiguïté naît de ce qu'ils préfèrent néanmoins une discussion contractuelle à des décisions imposées, de sorte qu'ils ne rejettent pas systématiquement les propositions de négociations émanant des pouvoirs publics, et n'hésitent pas à protester, le cas échéant, contre le refus de dialogue du gouvernement. Les organisations syndicales se rendent compte, par ailleurs, de l'intérêt que revêt leur présence dans les structures de concertation pour obtenir des informations, poser des problèmes, mesurer l'état du rapport de forces. La solution de cette contradiction réside dans une attitude pragmatique et nuancée : les procédures de participation sont conçues comme un élément d'une stratégie d'ensemble et utilisées pour exprimer et faire aboutir les revendications des agents, non pour trouver un terrain d'entente avec l'administration. Les termes de « participation conflictuelle » que les syndicats eux-mêmes utilisent pour caractériser cette forme d'action, rendent parfaitement compte de la contradiction fondamentale à laquelle ils essaient d'échapper sans y parvenir.

\*  
\*\*

N'hésitons pas à le reconnaître : la Charte d'Amiens n'est plus d'actualité, malgré la référence mythique qu'elle continue à représenter pour les grandes centrales ouvrières. Référence à double tranchant, pourtant, puisque c'est finalement à l'aune de cette utopie grandiose que l'on juge aujourd'hui l'action et le discours des syndicats. Et il devient alors facile d'ironiser sur l'ambiguïté des positions syndicales, sur l'écart entre le langage de l'universel qu'ils utilisent sous la double forme de la lutte des classes et de l'intérêt général et le caractère bien terre à terre de leurs revendications quotidiennes. Or la dénonciation est souvent plus féroce à l'encontre des syndicats de fonctionnaires qu'à l'encontre des syndicats ouvriers, comme si le service de l'intérêt général et la sécurité de l'emploi faisaient peser sur eux une obligation de désintéressement supplémentaire. Aux vertus que l'on exige des fonctionnaires et de leurs syndicats... Car au fond, pourquoi les revendications corporatives seraient-elles frappées d'illégitimité venant des fonctionnaires et pourquoi tiendrait-on rigueur à leurs syndicats de défendre les intérêts matériels immédiats de leurs membres, ce qui, après tout, est la mission officielle de tout syndicat ?

La question du corporatisme dépasse en réalité de loin des syndicats de fonctionnaires. Elle renvoie d'abord à la question de la crise du syndi-

calisme : une crise qui est d'abord idéologique, et qui est liée à l'effacement des perspectives révolutionnaires : puisqu'on ne peut plus offrir à la classe ouvrière la vision d'un avenir radieux, puisque plus personne ne croit plus ni aux lendemains qui chantent, ni au Grand Soir, on se rabat sur des revendications immédiates, à court terme. Le malaise ne naît pas seulement de l'apparente hypocrisie qu'il y a à prétendre refaire le monde quand on se préoccupe en réalité surtout d'améliorer ici et maintenant ses conditions de vie matérielles : il provient aussi de ce que, à l'encontre de ce qui se passait jadis, où chaque conquête ponctuelle pouvait être considérée comme une victoire de la classe ouvrière tout entière contre l'exploiteur capitaliste, il n'en va plus de même aujourd'hui : car dans des sociétés sectorisées comme le sont les sociétés contemporaines<sup>50</sup>, il n'y a plus adéquation automatique entre les intérêts des uns et des autres : en défendant ses adhérents le syndicat peut à bon droit être accusé d'égoïsme corporatiste lorsqu'il oublie que la satisfaction de ses revendications peut aller à l'encontre des intérêts d'autres composantes de la classe ouvrière d'autres secteurs de la société. Et aucune rhétorique de l'intérêt général ne saurait masquer cette réalité. Mais précisément, le problème du corporatisme dépasse à son tour le problème des syndicats et concerne le fonctionnement de la société dans son ensemble. Car, comme le montre Pierre Muller, « les corporatismes sont à la fois une fatalité et un danger mortel pour les sociétés sectorisées » — une fatalité, parce qu'ils sont l'expression même de la sectorisation de la société, et un danger mortel dans la mesure où, compte tenu de l'absence de projet mobilisateur, d'une part, de la crise économique, d'autre part, les corporatismes sectoriels comportent en eux un risque d'éclatement de la société que l'Etat ne parviendrait plus à réguler.

---

50. Voir P. Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles » *R.S.F.P.*, 1985, p. 185. Pierre Muller définit le secteur par opposition au territoire géographique, comme une entité abstraite constituée par un domaine d'activité découpé verticalement (secteur agricole, secteur de la santé, secteur des transports...). Cette sectorisation, qui est le propre des sociétés modernes, a pour conséquence que chaque secteur a tendance à développer une logique de reproduction autonome et à transformer ses objectifs propres en fins ultimes, sans se préoccuper de la reproduction sociale globale.