

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

**CERTOP**

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

**Jean-Yves Nevers**

## Enjeux et formes de la rationalisation de l'administration municipale d'une grande ville de 1900 à 1940 \*



L'échelle des traitements, une innovation embarrassante...  
Caricature parue dans Le Cri de Toulouse du 20 mars 1920

*\* Une première version de ce texte a été présentée aux Cinquièmes journées de sociologie du travail, Lyon, septembre 1991.*

*Du clientélisme à la bureaucratie*  
Enjeux et formes de la rationalisation de l'administration  
municipale d'une grande ville de 1900 à 1940

## **Introduction**

Les administrations municipales des grandes villes constituent depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle des organisations importantes par la diversité de leurs activités et les effectifs du personnel qu'elles emploient. Les modalités de leur fonctionnement organisationnel, les rapports entre les élus, les responsables des services, les syndicats et les diverses catégories d'employés sont des composantes fondamentales de la constitution du gouvernement municipal. L'objet de ce texte est de présenter, à partir d'une étude concernant Toulouse, quelques éléments d'analyse du processus de rationalisation bureaucratique qui marque l'évolution de l'administration municipale des grandes villes entre 1900 et 1940.<sup>1</sup> Ce processus est multidimensionnel, il concerne autant la structuration du pouvoir municipal, la compétition des partis pour le contrôle de la municipalité que l'organisation des services, la division du travail et les différents procès de production des biens - de nature très hétérogène- que produit l'"entreprise municipale".

Une approche privilégiée de ces changements est l'étude des enjeux, des conflits et des politiques concernant la gestion du personnel communal. La gestion du personnel est en effet au carrefour des deux principales logiques qui traversent les organisations municipales : une logique politico-électorale qui tend à faire de la municipalité un moyen d'influence au bénéfice d'un parti ou d'une coalition politique et une logique technico-administrative qui correspond aux exigences des fonctions de gestion et de production de biens et de services publics. La période 1900-1940 apparaît comme une période charnière au cours de laquelle se construit un nouveau modèle d'organisation. Celui-ci se manifeste par la mise en place d'un ensemble de plus en plus foisonnant de réglementations et de procédures formalisées : statuts du personnel, échelle des traitements, tableau des emplois, commission paritaire et organismes divers de cogestion élus/syndicat.

---

<sup>1</sup> Cette étude qui a reçu une aide financière de l'Institut de Management Public s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus large sur les transformations du gouvernement local urbain en s'appuyant sur le cas de la municipalité de Toulouse.

Dans le régime d'autonomie relative où sont placées les municipalités urbaines pendant cette période, la construction de cet ensemble de règles, bien qu'encadré par une réglementation nationale, mais celle-ci reste peu contraignante, relève largement d'une dynamique locale. Celle-ci est le fruit de compromis locaux entre un groupe d'élus réformateurs et un mouvement syndical puissamment implanté dans les services. Du point de vue des réformateurs, le processus de rationalisation bureaucratique répond, pour partie au moins, à un projet politique dont l'objectif est d'instaurer un nouveau mode d'hégémonie fondée sur un accroissement de l'efficacité de l'administration municipale plutôt que sur une exploitation purement clientéliste des diverses ressources qu'elle offre. Dans la conjoncture toulousaine des années 1925-40, cette stratégie est fortement structurée par la logique politique partisane de l'équipe socialiste qui dirige la municipalité. A partir des années trente, ces innovations locales sont progressivement doublées puis absorbées par un processus de centralisation étatique dont le statut national du personnel communal en 1952 peut être considéré comme l'aboutissement.<sup>2</sup>

## **1. L'administration municipale avant 1890 : une organisation pré-bureaucratique**<sup>3</sup>

A la fin du siècle dernier, la municipalité de Toulouse, contrôlée alors par le mouvement radical-socialiste (de 1888 à 1906) est une organisation très complexe et hétérogène qui emploie environ 1300 personnes et regroupe des métiers et des qualifications extrêmement diverses. L'organisation formelle des services est très classique. Les services sont insérés dans deux structures pyramidales et cloisonnées, l'une regroupant les services administratifs placés sous l'autorité du secrétaire général, l'autre les services des travaux dirigés par l'Ingénieur en chef. Cette structure est remarquablement stable: elle absorbera jusque dans les années soixante, la croissance de l'activité et des effectifs municipaux par adjonction de nouvelles divisions, services et bureaux. Mais cette organisation formelle ne donne qu'une vue partielle et biaisée de la situation. De nombreux équipements et services disposent d'une grande autonomie, ont leur hiérarchie, des qualifications et des grilles de salaire spécifiques. Tel est le cas des services "en uniforme" comme la police municipale, placée sous la double autorité du maire et du préfet, les gardes champêtres, le service incendie et le service de l'octroi, qui regroupent près de la moitié des effectifs totaux. Il faut mentionner aussi les grandes institutions culturelles comme le théâtre lyrique (gestion affermée), les musées, l'école des Beaux Arts (institution municipale mais dont le directeur est nommé par le préfet sur proposition du maire) et le conservatoire de musique. Ces institutions se distinguent nettement des services administratifs, organisés en bureaux qui gèrent l'état civil, les

<sup>2</sup> Thoenig Jean Claude, 1982, La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939), *Revue Française d'Administration Publique*, 3 : 487-517.

<sup>3</sup> On trouvera une présentation détaillée du modèle de gouvernement instauré par le radicalisme dans ma thèse : Nevers Jean-Yves, 1975, *Système politico-administratif communal et pouvoir local, le cas de la municipalité radicale socialiste de Toulouse, 1888-1906*, thèse non publiée, Université de Toulouse, 446 pages.

listes électorales, l'économat, le contentieux et la comptabilité interne. Ces bureaux n'occupent qu'une part peu importante du personnel (80 personnes). Quant à la direction des travaux, elle emploie environ le tiers des effectifs répartis dans les services de la voirie, des jardins et promenades, de l'éclairage, de l'eau et de l'assainissement. Le service de l'architecture placé sous la responsabilité de l'Architecte de la ville, qui s'est longtemps posé en égal et concurrent de l'Ingénieur en chef conserve une autonomie très large au sein de la direction des travaux.

La plupart des employés communaux sont soumis à un régime de droit privé jusqu'à ce qu'en 1889 le Conseil d'Etat reconnaisse le caractère public de leur fonction.<sup>4</sup> En dépit du fameux arrêt Cadot, la situation statutaire du personnel reste très incertaine. Le recrutement, les promotions et les rémunérations sont, en vertu de l'article 88 de la loi municipale de 1884 du seul ressort du maire. La détermination même des effectifs est difficile. A plusieurs reprises, lors des nombreux débats sur le problème du personnel, les élus avouent ignorer le nombre exact d'employés. Les mentions inscrites dans le budget primitif en justification des salaires versés ne concernent en effet que les seuls emplois permanents alors qu'il existe une masse instable d'employés saisonniers et temporaires qui sont embauchés et débauchés par les chefs de services au gré des travaux à effectuer et des circonstances politiques.<sup>5</sup>

La diversité et l'hétérogénéité des postes de travail est extrême : la première échelle des traitements élaborée en 1914 distingue pas moins de 146 fonctions, "métiers" ou niveaux hiérarchiques différents. L'éventail des rémunérations est très ouvert : de 1 à 12 environ. Le salaire (officiel) le plus élevé n'est pas celui du secrétaire général qui gagne 7000 F mais de l'Ingénieur en chef (10000 F annuel). Les rémunérations des principaux responsables des services sont comprises entre 4000 F et 6000 F.<sup>6</sup> Au bas de l'échelle on trouve la masse des employés peu qualifiés qui gagnent moins de 1000 F, salaires annuels pour au moins 10 heures de travail par jour et qui sont inférieurs à ceux du secteur privé ou des fonctionnaires des administrations de l'Etat.<sup>7</sup> Un peu au dessus on trouve une strate plus restreinte qui gagnent entre 1000 et 1500 francs et qui correspond à des postes de maîtrise qui constituent un premier niveau hiérarchique.<sup>8</sup> L'ensemble de ces deux strates qui gagnent moins de 1500 F représente **82% des effectifs totaux**, 92% des effectifs des services techniques et 89% des services en uniforme. Dans les services techniques, l'éventail des salaires est plus large que dans les services administratifs : un conducteur des travaux, chef de section, gagne quatre fois plus qu'un cantonnier, un chef de bureau deux fois plus qu'un garçon de bureau.

<sup>4</sup> Bourdon Jacques, 1974, Le Personnel communal, Berger-Levrault.

<sup>5</sup> Un élu après enquête personnelle directe, déclare avoir vu "*toute une famille, père, fils, cousins...*" travaillant sur un chantier municipal. Les réseaux de parenté et les dynasties familiales se perpétuent jusqu'à aujourd'hui. Le secrétaire actuel du syndicat dominant est le fils d'un responsable "historique" du syndicat.

<sup>6</sup> Préposé en chef de l'octroi, directeur du conservatoire, commissaire de police, médecin directeur du service d'hygiène, bibliothécaire de la ville, directeur de l'école des Beaux Arts.

<sup>7</sup> Cantonniers, balayeurs, gardes promenade, plantons, égoutiers, fontainiers, gardiens de musée, jardiniers, sapeurs pompiers.

<sup>8</sup> Brigadier fossoyeur, gardien chef de cimetière, sous-brigadier de l'octroi, chef fontainier, brigadier de police etc...

Les salaires "officiels" portés au budget ne sont que la partie visible de la rémunération qui peut être augmentée parfois dans des proportions considérables par des primes, indemnités et autres gratifications attribuées par le maire, les chefs de services ou les adjoints sur des fonds qui sont votés globalement. De fait, les rémunérations sont fortement **individualisées**. Le rapporteur de la commission chargée en 1912 d'élaborer une échelle des traitements soulignera l'opacité extrême de la situation des salaires créée par "*la fantaisie, le hasard, l'intrigue ou le favoritisme*". Dans ces conditions, personne, y compris le maire ne peut avoir une vue d'ensemble des rémunérations qui sont attribuées. Aucune négociation salariale n'existe, les augmentations de salaire sont individualisées et chacune d'entre elles fait l'objet d'un arrêté municipal.<sup>9</sup>

En l'absence de toute réglementation, le fonctionnement de l'administration municipale est régulé par des pratiques de type clientéliste.<sup>10</sup> La mairie est considérée comme un "centre de ressources" dont le contrôle est nécessaire au maintien et au développement de l'influence des leaders politiques locaux. Les emplois, les embauches, les promotions et les rémunérations mais aussi les marchés et divers biens publics individualisables sont largement données "*à la faveur politique*" comme on disait alors. Les changements politiques sont suivis par des vagues de révocations et d'importants mouvements de recrutement. L'épuration qui comme l'indique un conseiller radical "*signifie rendre plus pur*" est d'abord menée au nom de la défense de la République mais elle devient vite une pure forme de *spoil system* intégrée dans le fonctionnement de l'organisation. Le contrôle des emplois est un enjeu de pouvoir essentiel au sein de l'équipe dirigeante ; il suscite une âpre concurrence entre les principaux leaders locaux, le maire et le conseil municipal, les chefs de services et les comités électoraux qui exigent après les élections le prix de leur mobilisation. Dans ces conditions, les relations hiérarchiques officielles sont doublées par des réseaux d'influence et de dépendance. Le secrétaire général est un leader politique à part entière, membre influent du parti dominant, dont le rôle est d'imposer un contrôle politique sur le personnel.<sup>11</sup>

En bref, au regard de la plupart des critères par lesquels on définit, à la suite de Max Weber, les bureaucraties modernes, l'administration municipale peut être considérée comme une organisation pré-bureaucratique. Une telle situation est sans doute assez générale dans la France urbaine de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle explique largement que la question du personnel communal après avoir émergé comme un enjeu local dans différentes villes devienne très vite une question politique nationale.

<sup>9</sup> La baisse ou la stabilité des prix entre 1880 et 1900 environ n'incite pas à la mobilisation collective pour l'accroissement des salaires. La situation est tout autre lorsqu'à partir de 1905 l'inflation va entamer le pouvoir d'achat.

<sup>10</sup> Voir mon article : Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse, Revue Française de Science Politique, 1983 : 3, pp 426-454.

<sup>11</sup> La municipalité n'est cependant pas l'objet d'un pillage systématique : elle est placée sous la tutelle préfectorale, elle doit assurer en outre des fonctions collectives et à ce titre elle est soumise à la pression de l'"opinion publique" et d'une presse très active. De plus, le conseil municipal fonctionne comme une arène parlementaire largement ouverte aux débats contradictoires.

## 2. Etapes et aspects de la rationalisation bureaucratique

Au tournant du siècle, on assiste en effet au niveau national à l'émergence d'un débat public sur le problème du statut du personnel communal.<sup>12</sup> Plusieurs projets de loi sont déposés et discutés au parlement (1902, 1905, 1908, 1914). En 1919 est votée une loi obligeant les communes de plus de 5000 habitants à doter leur personnel d'un statut. Le décret d'application (1920) comporte un statut-type qui s'applique obligatoirement aux communes qui n'en sont pas dotées. Cette obligation sera ensuite généralisée à toutes les communes par la loi du 12 mars 1930. En fait, les grandes villes ont largement anticipé les débats et les réglementations prises au niveau national. Certaines communes comme Bordeaux et Lyon ont joué un rôle précurseur. D'autres, comme Toulouse, sont plutôt "suivistes". Il est intéressant de constater à cet égard que des informations circulent d'une ville à l'autre sans passer par Paris et que la diffusion de l'innovation n'obéit pas au schéma vertical et descendant sensé correspondre à la centralisation de l'appareil d'Etat français.

### 2.1. Les règlements et statuts

Au conseil municipal de Toulouse le problème du personnel, auparavant très fréquemment évoqué mais sous la forme de "questions de personne" commence à être posé en tant que problème global dès les années 1890. En 1893, le service d'octroi et l'école des Beaux Arts font l'objet d'un premier règlement. En 1897, en réponse à une demande de la minorité socialiste, le maire propose au conseil municipal le vote d'un règlement assez sommaire destiné aux services administratifs. Ces premiers règlements apparaissent plus comme un moyen de renforcer l'autorité du maire sur la gestion des services face aux ingérences des conseillers municipaux et à l'indépendance des chefs de service que comme une volonté d'apporter des garanties statutaires aux employés.

Le règlement de 1897 est vite oublié. La question reste cependant d'actualité en raison de la conjoncture nationale (la mobilisation des fonctionnaires) et d'une situation locale marquée par des changements politiques successifs (1906, 1908, 1912) qui sont accompagnés de vagues d'épuration dont l'ampleur suscite des dysfonctionnements dans les services et une prise de conscience dans le personnel et chez certains élus. Pendant trois ans, de 1906 à 1909, les postes du secrétaire général (révoqué) et de l'ingénieur en chef (démissionnaire) restent vacants à la suite d'un conflit politique entre leurs détenteurs et la première municipalité socialiste élue. Le problème du personnel devient un des principaux enjeux des élections municipales. C'est dans un contexte politique très agité qu'en 1910 le conseil municipal à majorité radicale vote un statut complet qui s'applique à l'ensemble des services administratifs et techniques. Mais ce statut est

<sup>12</sup> Burdeau F, 1989, Histoire de l'administration française, du 18e au 20e siècle, Montchrestien.

considéré comme caduc par les socialistes lorsqu'ils reprennent le contrôle de la mairie en 1912. Un nouveau règlement est alors mis à l'étude. Voté en 1914, peu avant la déclaration de guerre, il sera refondu et enrichi en 1926 (après le retour des socialistes au pouvoir) et restera avec quelques modifications le texte de référence jusqu'à la fin des années quarante. En 1949, un nouveau règlement très détaillé qui s'inspire de celui de la fonction publique et des projets discutés au parlement est promulgué. Il sera mis en conformité avec le statut national de 1952.

Ces règlements définissent de véritables **statuts**. Ils fixent les conditions d'accès aux emplois municipaux et les modalités de recrutement. Ils instaurent notamment des concours ou des examens destinés à vérifier l'aptitude des candidats et fixent la composition des jurys. L'avancement et les promotions font l'objet d'une réglementation précise, de plus en plus détaillée, la promotion automatique à l'ancienneté devient dès 1914 la règle pour l'avancement dans le grade. Les règlements font également une large place aux problèmes de discipline, ils instaurent un conseil de discipline et prévoient les procédures de jugement et les peines applicables. Sont également inscrits au règlement des dispositions, de plus en plus nombreuses, relatives aux retraites, congés annuels et congés maladie ainsi que diverses mesures concernant le travail (en 1926, la journée de 8 heures et l'obligation de réserve) et l'exercice des droits syndicaux. L'analyse du contenu des règlements successifs montrent une nette progression des règles impersonnelles, une codification de plus en plus minutieuse des modalités d'avancement et de promotion et des procédures de notation.<sup>13</sup>

Les règlements de 1910 et de 1914 ont donné lieu à d'importants débats au conseil municipal et parmi le personnel, représenté alors par deux syndicats, l'un de sensibilité radicale, l'autre socialiste qui ont élaboré des propositions assez précises. Les enjeux principaux ont concernés bien évidemment les modalités du recrutement et d'avancement et la stabilité de l'emploi. Les syndicats demandaient outre des garanties statutaires contre l'arbitraire et la précarité, des mesures protectionnistes réservant l'accès aux emplois communaux aux seuls habitants de la commune.<sup>14</sup>

Les élus se sont divisés surtout sur les modalités de recrutement des employés et notamment la question de la généralisation de **concours de recrutement**. L'alternative entre une amélioration des performances des services par le recrutement d'un personnel plus qualifié et une utilisation clientéliste des emplois s'est exprimée clairement notamment au sein du conseil municipal socialiste. Une majorité des conseillers s'est

<sup>13</sup> Le règlement de 1949 énumère par exemple pas moins de 11 critères d'appréciation entrant dans le calcul de la note professionnelle.

<sup>14</sup> Le projet du Syndicat des employés et ouvriers municipaux, de tendance radicale prévoyait que les candidats à un emploi devait résider depuis au moins trois ans dans la commune, celui du Syndicat des travailleurs municipaux, proche des socialistes, demandait que "*tout emploi devenu vacant ne doit être donné qu'à un électeur de la commune sur la présentation de sa carte d'électeurs*". Cette revendication protectionniste, ancienne et très courante à l'époque, est étendue aux entreprises bénéficiant des marchés publics. L'obligation de résidence depuis 3 ans a été introduite dans le règlement de 1910 mais supprimée dans celui de 1914.

dégagée **contre** la généralisation du concours afin de laisser ouvertes les portes de la mairie aux militants du mouvement ouvrier victimes de la répression patronale.<sup>15</sup>

## 2.2. Les échelles des traitements et tableaux des cadres

Parallèlement à l'élaboration d'une réglementation sur le recrutement et les carrières est effectué un important travail de **classification** et de **codification** concernant les qualifications en vue de déterminer une grille des rémunérations. La première **échelle des traitements** est votée en 1914 par la municipalité socialiste. En raison de l'hétérogénéité des services d'une part et de l'existence de nombreuses primes individualisées, accordées au gré des allégeances politiques, l'élaboration d'une grille unique des salaires a constitué un travail considérable. Il a fallu, "*sans porter atteinte aux droits acquis*", "*en augmentant les petits salaires*" et en résorbant l'"*auxiliarat permanent*" fixer un niveau de rémunération pour 146 fonctions différentes réparties dans 14 catégories. Pour chacune de ces catégories, ont été établis un traitement minimum et maximum et des modalités de progression du salaire en fonction de l'ancienneté. Cette échelle a été remaniée à de nombreuses reprises - en 1916, 1920, 1923, 1926, 1929, 1939, 1944 - à l'occasion des réajustements des salaires demandés par le personnel et pour intégrer de nouvelles catégories d'emplois (le nombre de "fonctions" distinctes passe à 195 en 1929). L'élaboration des échelles de traitement a introduit une incontestable clarification et transparence dans les rémunérations mais elle a constitué pour les élus un élément de rigidité et de contrainte considérable.

Un projet **d'échelle mobile** indexant automatiquement les salaires sur un indicateur régional du coût de la vie a été élaboré en 1927 mais cette mesure, considérée alors comme un pas décisif vers une rationalisation complète de la gestion des salaires, n'a cependant pas été mise en œuvre en raison de l'opposition du gouvernement.<sup>16</sup> La revendication d'une indexation des salaires à l'évolution des prix a été ensuite abandonnée par le syndicat du personnel dans la conjoncture déflationniste des années 1929-1935; il aurait en effet entraîné une baisse des salaires.

**La gestion des effectifs** est le troisième domaine crucial de la gestion du personnel qui a été investi par la réglementation. En 1926 est élaboré un "tableau des cadres" qui fixe au niveau de chaque service le nombre et la qualification des emplois estimés nécessaires. Ce document quasi contractuel sert de référence au syndicat et aux élus pour la détermination de l'évolution des effectifs, les créations ou suppressions de poste.

<sup>15</sup> La discussion se clôt par un compromis : le concours est rendu obligatoire pour les emplies qui exigent une certaine qualification, pour les autres emplois, il est prévu une simple procédure de « vérification des aptitudes professionnelles ». En revanche, une majorité de conseillers a refusé la fixation d'une limite d'âge pour les candidats à un emploi, cette limite étant susceptible d'empêcher le recrutement des militants syndicaux et socialistes licenciés du fait de leur activité militante. Le maire en désaccord su ce point avec la majorité du conseil indique que « *la mairie n'est pas un lieu d'assistance* » et il se refuse à « *ouvrir toutes grandes les portes des services municipaux aux victimes des conflits économiques et sociaux* ». (Bulletin municipal).

<sup>16</sup> Le rapporteur de la commission chargée d'élaborer l'échelle mobile la présente comme un "*terme régulateur*" et déclare son espoir de "*voir terminée à jamais l'ère des revendication de salaires*".

Un nouveau pas est franchi avec la publication à partir de 1930 en annexe du budget d'un état du personnel qui contient la liste nominative des quelques 2600 employés de la mairie et indique **pour chacun d'eux le montant de son salaire annuel et des primes et indemnités** qui s'y ajoutent. La publication d'un tel document qui introduit une totale transparence dans les effectifs et les rémunérations montre l'ampleur des changements introduits dans la gestion du personnel depuis le début du siècle. La publication nominative des rémunérations sera cependant très vite abandonnée.

La mise en place à partir de 1925 d'une amorce de **politique de formation continue** pour le personnel administratif représente un autre aspect, très différent mais significatif du processus de rationalisation de la gestion du personnel. Après l'échec d'une première expérience de cours obligatoires, la municipalité organise une véritable école de formation qui délivre un diplôme dont la possession est rendu obligatoire pour la promotion aux emplois de cadre administratif. Cette initiative (qui n'est pas isolée, des cours semblables existent à Lyon par exemple) montre que la gestion du personnel est alors clairement conçue comme l'élément d'un projet volontariste d'amélioration de la productivité. Le thème de l'amélioration de la productivité et les références aux pratiques du secteur privé deviennent fréquents dans les discours des élus. En 1926, le rapporteur du budget déclare: "*les fonctionnaires municipaux doivent s'inspirer des méthodes en usage dans les établissements industriels et commerciaux. Il faut que nos employés s'industrialisent!*". Ces références sont évidemment celles qui sont dans l'air dans les années d'après guerre. Elles apportent néanmoins un témoignage intéressant sur l'intégration d'une certaine dose de taylorisme ou de fayolisme dans la culture politique des élus locaux.

### ***2.3. Le paritarisme et l'institutionnalisation du syndicalisme***

La mise en place d'un **dispositif de cogestion** est le quatrième aspect du processus de rationalisation de l'administration municipale. Ce dispositif devient dans les années vingt et trente, un rouage fondamental du fonctionnement de l'organisation municipale. Le principe de l'institutionnalisation des relations entre les élus et le personnel communal est affirmé dès 1910, le règlement radical prévoit en effet la participation de représentants élus du personnel (avec vote secret et par collèges) dans un **Conseil de discipline** et, innovation plus remarquable, dans un **Conseil du Personnel** compétent pour proposer des modifications au règlement et fixer le tableau des avancements. Le règlement socialiste voté en 1914 instaure des "*commissions mixtes de représentants du conseil et de délégués élus du personnel*". Les élus voient dans ces commissions mixtes un moyen non seulement de négocier sur les questions de salaires et de conditions de travail mais aussi d'améliorer la productivité et de favoriser l'innovation.<sup>17</sup> En 1922, à la

<sup>17</sup> L'argumentation développée en 1914 par le rapporteur socialiste du projet de statut pour justifier la création d'un dispositif de participation du personnel mérite d'être citée : "*sous la pression des faits et des idées modernes, le principe d'autorité tend à se modifier. Les grandes administrations publiques ont été amenées à faire une large place à l'organisation professionnelle. Elles acceptent l'institution de commissions mixtes chargé non seulement de régler les questions de travail et de salaire mais encore de*

demande du syndicat, la coalition radicale et conservatrice qui gère la mairie depuis 1919 met en place une **commission paritaire**. La création de cette commission qui existe déjà dans d'autres villes (comme Bordeaux qui sert de référence) est voté à la quasi unanimité malgré la mise en garde d'un adjoint contre les dangers de la création d'un "*organisme corporatif qui pèsera lourdement sur la liberté des élus*".<sup>18</sup>

Dès sa mise en place la commission paritaire déploie une activité considérable.<sup>19</sup> Son rôle sera pleinement affirmé dans le règlement voté en 1926 et elle devient très vite l'élément central de la gestion de l'ensemble de problèmes du personnel. A côté de la commission paritaire, la municipalité socialiste met en place plusieurs commissions mixtes spéciales comme celles chargées d'étudier les "sureffectifs" ou de reposer un projet de réorganisation des services. A ces commissions il faut ajouter les autres organismes paritaires prévus dans le règlement comme le **jury des concours** de recrutement, le **conseil de discipline** et la **commission d'avancement**. L'ensemble de ce dispositif qui est le support d'une véritable cogestion paritaire des problèmes du personnel change radicalement les relations sociales et professionnelles dans l'administration municipale. Il intervient dans tous les domaines de la vie interne de l'administration, qu'il s'agisse de la production de réglementation ou de la gestion quotidienne du personnel. Son développement et son fonctionnement sont par ailleurs étroitement associés à un processus d'institutionnalisation du syndicalisme.

**Le mouvement syndical** s'organise tardivement dans les services municipaux en raison probablement des pratiques clientélistes et de l'hétérogénéité des métiers. Mais après la création de deux syndicats concurrents vers 1905 puis leur unification, l'implantation et l'influence du syndicalisme progresse très rapidement. En 1921, la moitié des employés sont syndiqués; en 1937, le syndicat compte 1800 adhérents soit presque 75% des employés des services. Ce très haut niveau de syndicalisation paraît largement lié à l'institutionnalisation du syndicalisme et au monopole de la représentation du personnel que le syndicat obtient dans le dispositif de cogestion paritaire de la politique du personnel. Le règlement socialiste de 1914 reconnaît explicitement la liberté d'association ("*sous le régime de la loi syndicale de 1884*") et donne au mouvement

---

*rechercher les innovations, les modifications, les perfectionnements pouvant être apportés aux divers services. C'est par l'institution de commissions analogues que le conseil municipal appellera le personnel à collaborer avec lui. De cette collaboration, l'administration et le conseil municipal peuvent retirer une meilleure gestion des services communaux. Le personnel de son côté ne pourra qu'acquiescer par ce moyen une notion plus exacte de ses responsabilités; son esprit d'initiative en même temps que le sentiment de sa dignité et de son indépendance morale en seront accrus".* Bulletin municipal.

<sup>18</sup> Cet adjoint est le seul élu qui présente des objections. Il pose très clairement le problème des rapports entre démocratie et corporatisme en soulignant que la commission paritaire conduira à "*une dilution de la responsabilité confiée aux élus par les électeurs... cet organisme rival du conseil municipal verra son influence s'accroître par suite de son irresponsabilité et de sa pérennité en présence de conseillers municipaux dont l'existence est parfois éphémère et qui ont un mandat limité dans le temps*".

<sup>19</sup> Le contenu et les limites de ses compétences se construisent progressivement au fur et à mesure des conflits qu'entraîne son activité. Ainsi par exemple les représentants du personnel ayant décidé d'auditionner les chefs de service, ceux-ci refusent vigoureusement pour atteinte à leur autorité et cette pratique est abandonnée. Un autre conflit éclate lorsque la commission paritaire veut discuter des choix budgétaires : les élus font bloquer pour refuser cette ingérence. Il s'agit là d'un exemple très intéressant de la construction d'un ensemble de normes et de règles au cours d'un processus d'expérimentation.

syndical une fonction légitime d'expression des demandes collectives du personnel. Il stipule en outre que toute révision du règlement ne pourra se faire qu'en "*collaboration avec le Syndicat des travailleurs municipaux*". Le règlement de 1926 va plus loin en instaurant le **monopole de fait** du syndicat sur la représentation du personnel.<sup>20</sup> Le syndicat désigne les délégués du personnel dans les instances paritaires et se voient reconnaître un certain nombre d'avantages.

Par ailleurs, il existe des liens très étroits entre le parti socialiste et l'organisation syndicale. Plusieurs adjoints sont d'anciens dirigeants syndicaux. Un des principaux responsable du syndicat est à la fois secrétaire adjoint puis secrétaire général de la mairie, dirigeant de la fédération départementale du parti socialiste, conseiller général et maire d'une commune rurale! Ces liens étroits n'ont cependant pas exclu les situations de tensions voir même de conflit et transformé le syndicat en "*courroie de transmission*" de l'équipe municipale. L'étude des modes de régulation "au jour le jour" du rapport salarial montre que le syndicat utilise pleinement les réglementations et procédures, le rappel à la règle (et/ou aux usages et aux usages de la règle) comme une ressource à l'appui de ses interventions.<sup>21</sup>

### 3. Conditions et déterminants du processus de rationalisation bureaucratique

S'il est vrai qu'émerge progressivement un projet conscient de rationaliser l'organisation municipale, on ne peut réduire cependant ce processus à l'application d'une politique volontariste. Ce processus est la résultante d'un ensemble de contraintes, de stratégies et de rapports de force, par conséquent le produit, dans une conjoncture, d'une dynamique sociale complexe qui opère à la fois au niveau national et dans chaque contexte local. Les travaux de J C Thoenig ont clairement montré que l'élément moteur de la constitution des problèmes du personnel communal comme enjeu politique et leur traitement au plan national a été **la pression du syndicat** des employés communaux dont le principal objectif a été d'obtenir la parité de statut et de rémunération avec les fonctionnaires de l'Etat. Le syndicat des employés communaux, créé en 1903, avait tout intérêt, face à l'hétérogénéité des employeurs, les maires, à "nationaliser" ses revendications. Cette stratégie a amené le parlement à promulguer une réglementation nationale obligeant les municipalités urbaines à élaborer un règlement ou à adapter celui qui existait s'il en existait un, et à le soumettre à l'approbation du préfet. Selon Thoenig ce processus a fortement contribué à amorcer l' « *engrenage de la centralisation* ». On

<sup>20</sup> "*L'Administration ne reconnaît qu'un seul syndicat adhérent à la Bourse du Travail*". Il s'agit alors de la CGT à tendance réformiste et dominée localement par des militants proches ou membres de la SFIO).

<sup>21</sup> Extraits de la correspondance envoyée par le secrétaire du syndicat au maire: "*le personnel n'admet pas que pour un cas particulier une dérogation soit faite à cette règle*", "*la commission administrative du syndicat proteste énergiquement contre le favoritisme dont certains employés bénéficient à l'encontre de toutes les règles...*" etc.

peut souligner cependant que dans les années trente, la logique centralisatrice des gouvernements (conservateurs) était principalement financière et visait, dans le cadre de leur politique déflationniste, à obliger les municipalités à freiner les dépenses locales. Par conséquent, s'il a bien une sorte d "engrenage" de la centralisation et de l'étatisation de la gestion du personnel communal, c'est sous l'effet de deux logiques largement indépendantes l'une de l'autre.

Le modèle explicatif de Jean Claude Thoenig ne rend cependant pas compte du fait que la plupart des grandes villes ont d'une certaine façon anticipé les réglementations nationales. Dans le cas de Toulouse au moins, il ne semble pas que la demande syndicale soit à l'origine de l'interventionnisme municipal en la matière. Le mouvement syndical reste très faible avant la première guerre, le personnel est divisé en clans politiques rivaux. Dans ces conditions, même si les deux syndicats ont fait des propositions assez élaborées en 1908-1910, ils ne pouvaient imposer aux élus un rapport de force pour les obliger à voter des statuts. En fait, l'initiative est venue des élus eux-mêmes ou du moins de **certains d'entre eux**.

On voit en effet se constituer tant au sein du parti radical que du parti socialiste un groupe d'élus qui se déclarent explicitement en faveur d'une rupture avec la logique clientéliste dont ils dénoncent crûment les différents aspects et les effets sur la marche des services et la productivité du personnel. Cette action est légitimée non pas essentiellement par une volonté de moraliser la vie municipale et de répondre aux revendications des employés communaux mais elle est présentée comme un politique visant la **modernisation nécessaire** des services. Lors des discussions sur les problèmes du personnel, ces élus mettent en évidence les dysfonctionnements provoqués par le clientélisme et dénoncent inlassablement les effectifs pléthoriques, l'incompétence et le dilettantisme d'une grande partie du personnel et l'alourdissement des dépenses de fonctionnement qui en résulte.<sup>22</sup> Ils appuient bien évidemment les aspirations et revendications des employés communaux mais leur projet est politique au sens large.

Ce n'est évidemment pas un hasard si le projet modernisateur émerge dans une conjoncture de crise financière larvée. Les premiers syndromes de cette crise apparaissent en effet dès le début du siècle et mettent à l'ordre du jour le freinage des dépenses et l'amélioration de la productivité dans les services. De ce point de vue, **les réformateurs se font les défenseurs des intérêts de l'usager-contribuable face à ceux qui parmi les élus sont restés attachés aux pratiques clientélistes**. D'une façon

<sup>22</sup> Le rapporteur du projet radical de règlement évoque en 1910 le "*climat malsain de crainte, de défiance, d'énervement et de jalousie*" qui règne dans les services et il ajoute : "*dans son désir de conserver son emploi, son gagne-pain ou d'améliorer sa situation l'employé (est amené) plus à flatter les passions politiques de ses chefs*" qu'à "*remplir consciencieusement ses devoirs*". Dans la même veine le rapporteur du projet socialiste de 1914 (qui est par ailleurs commis au PTT et responsable syndical) dénonce les "*employés incapables... qui encombrant les services municipaux*". La critique du dilettantisme s'applique aussi aux élus eux-mêmes. La conjoncture des années 1900-1930 voit émerger la figure de l'élus "*compétent*", "*dévoué*" travailleur et quasiment professionnalisé. La plupart des élus socialistes correspond à ce modèle.

plus générale, on peut dire que les réformateurs ont pris conscience que la consolidation d'une hégémonie locale dans les conditions nouvelles créées par la croissance urbaine et l'élargissement de la socialisation de la consommation ne peut plus passer principalement par une exploitation étroitement clientéliste de l'administration municipale, fondée sur des relations de patronage et une politique distributive individualisée destinée à récompenser des militants et à satisfaire des clients. Ils ont conscience que l'affermissement d'une hégémonie locale doit passer par la construction d'une capacité d'action et de gestion susceptible de répondre d'une façon efficace et économe aux demandes sociales en équipements et services collectifs. Il s'agit d'apporter une réponse "rationnelle" à l'émergence des demandes sociales qui s'expriment dans la société civile sous des formes de plus en plus collectives à travers le développement des associations, syndicats et partis de masse. Ce souci d'efficacité vertueuse au service du "collectif" est une dimension nouvelle de la culture politique locale si on la compare aux pratiques clientélistes antérieures.

Les élus réformateurs, agents de la modernisation, parviennent assez facilement et précocement à créer un rapport de force favorable à leur projet en s'appuyant d'une part sur le personnel dont ils encouragent explicitement la syndicalisation et d'autre part en saisissant les opportunités de la conjoncture nationale et locale. Les deux règlements de 1910 et 1914 sont élaborés et votés alors que le Parlement est saisi de projets de loi et la perspective d'avoir à appliquer une réglementation imposée par le pouvoir central constitue un argument explicitement utilisé pour convaincre la majorité des élus de la nécessité de se prémunir par la mise en place d'une réglementation locale. On remarque en outre que l'élaboration des règlements votés en 1910 et 1914 est intervenue après des changements politiques qui ont été suivis immédiatement par une copieuse épuration (120 employés révoqués au soir des élections de 1912) et un non moins généreux mouvement d'embauches. Les élus ont vu dans le vote d'un règlement l'opportunité de "fixer" dans l'administration les amis et clients qu'ils avaient placés. Comme le déclare en 1910, un conseiller socialiste minoritaire pour justifier son hostilité au règlement radical : *"ce que vous voulez, c'est asseoir la situation des amis politiques dont vous avez encombrés les bureaux et les services"*. Le même reproche sera adressé quelques années plus tard aux socialistes.

Bien évidemment, le projet des réformateurs est ensuite porté par le mouvement syndical, du moins dans ses aspects qui répondent aux revendications du personnel. La puissance acquise par le syndicat après la guerre rend difficile tout retour en arrière. La mise en place d'un statut local de quasi fonctionnaire et d'un dispositif de cogestion élu-syndicat crée de nouvelles règles du jeu qui s'imposent comme contraintes et limites au déploiement des pratiques clientélistes traditionnelles. Les changements politiques de 1919 et 1925 ne donnent plus lieu à des mouvements brutaux d'épuration. Les quelques cas de licenciement ou de rétrogradation postélectorales seront portés devant les juridictions administratives qui condamneront la municipalité à verser des indemnités de compensation.

Cela ne signifie pas que l'organisation municipale échappe désormais à l'emprise politique. Bien au contraire, on peut même dire que celle-ci se trouve renforcée dans les années trente. Mais elle ne repose plus sur des relations de dépendance personnalisée mais sur une pression collective partisane et syndicale. Le parti socialiste maintient un contrôle politique très ferme sur l'organisation municipale et une forte pression est exercée sur les employés pour qu'ils adhèrent au parti et au syndicat. Cette pression est efficace puisque les trois quart du personnel adhère au syndicat et que les effectifs de la section locale du parti se gonfle de nombreux militants employés municipaux. Parti et syndicat deviennent pour les employés communaux les médiateurs collectifs - de plus en plus bureaucratisés et "oligarchisés" - de l'accès aux avantages individualisés notamment en termes de promotions. Mais le rôle de la politisation de l'administration municipale prend une signification nouvelle par rapport à la situation antérieure. En effet, l'adhésion - sincère ou intéressée - d'une grande majorité du personnel aux valeurs et objectifs (partiellement convergents) du syndicat et du parti socialiste devient en quelque sorte le moyen de créer une véritable communauté de travail et une culture d'entreprise dans l'organisation municipale. Le syndicat transforme ce qui était un agrégat hétérogène de métiers, de qualifications, de positions hiérarchiques doublé de réseaux clientélistes, voir même de clans et dynasties familiales en une sorte de « communauté pertinente d'action collective ». <sup>23</sup> Les élus socialistes s'efforcent de mobiliser la "*famille des municipaux*" au service de leur projet global de transformation sociale et d'un point de vue plus prosaïquement gestionnaire de l'utiliser pour exploiter les abondants gisements de productivité que recèle l'administration municipale. Sur ce plan, la politisation partisane n'apparaît pas contradiction avec la "*nécessité politique de rationaliser le fonctionnement administratif*" comme l'écrit Stéphane Dion. <sup>24</sup> Elle en est plutôt l'agent actif.

## Conclusion

D'une façon générale, la période des années 1910-1930 apparaît comme une période charnière dans l'évolution de l'administration municipale des grandes villes françaises. Le cas de Toulouse n'est certainement pas singulier même si le contexte politique local a imprimé des traits particuliers. <sup>25</sup> Les changements que l'on vient d'évoquer rappellent

<sup>23</sup> Segrestin Denis, 1980, Les communautés pertinentes de l'action collective, Revue française de sociologie, 2.

<sup>24</sup> Dion S, 1986, La politisation des mairies, Economica, p 199. Il est vrai que l'opposition que fait Dion entre politisation partisane et politisation fonctionnelle se réfère à une conjoncture (1977-1983) et des contextes locaux (communes de banlieue) différents. Dion désigne par politisation partisane plutôt les pratiques clientélistes classiques (il se réfère à l'exemple des machines politiques). La politisation fonctionnelle est l'activation ou la mise en place par les élus d'un réseau politisé de cadres comme moyen d'action gestionnaire destiné à dépasser les blocages et inertie bureaucratiques. L'originalité de la situation décrite ici est que le parti et le syndicat comme forme émergente d'organisation collective "de masse" sont les agents du processus de "modernisation" et de rationalisation bureaucratique, donc un élément de rupture avec les pratiques clientélistes traditionnelles.

<sup>25</sup> Voir les travaux de Gilles Pollet sur Lyon et de Dominique Lorrain sur Lorient.

bien évidemment le "mouvement réformateur" (*the reform movement*) qui se développe aux Etats-Unis entre 1890 et 1930.<sup>26</sup> Ce mouvement, mélange de populisme et de "*scientific management*", dénonçait la corruption des machines politiques et a imposé des changements radicaux dans de nombreuses villes dans le sens d'une rationalisation du gouvernement local. En France ce processus a emprunté dans ses manifestations locales, des voies très différentes, moins radicales, plus diffuses. Il n'a pas été porté par un mouvement social autonome mais a pénétré dans les partis et d'une certaine façon a été véhiculé par le syndicalisme.

A Toulouse, un des principaux aspects de ce changement est la construction progressive d'un nouveau mode de régulation de la gestion du personnel fondé sur un ensemble de réglementations et de procédures formalisées et sur l'instauration d'un dispositif très complet de cogestion paritaire élus/syndicat. La reconnaissance puis l'institutionnalisation du syndicat comme partenaire légitime et unique de l'équipe municipale dirigeante a été une des conditions nécessaires de l'émergence de ce nouveau mode de régulation qui se substitue à celui qui dominait à la fin du XIXème siècle et dont le clientélisme était le principal support. De ce point de vue les innovations organisationnelles des années 1910-1930 s'inscrivent bien dans un processus de rationalisation bureaucratique au sens « weberien » du terme. Mais il est important de souligner que ce processus de "rationalisation/modernisation" de l'administration municipale ne se fait pas contre « la » politique ou « le » politique comme le voudrait un point de vue sommaire hérité d'une interprétation réductrice de Max Weber. En fait la rationalisation bureaucratique qui transforme l'administration municipale apparaît comme une solution organisationnelle au problème politique de la construction dans l'institution municipale et compte tenu de l'émergence de nouveaux enjeux urbains, d'un nouveau mode d'hégémonie locale après l'épuisement de modèle clientéliste. Par mode d'hégémonie locale, il ne faut pas comprendre une forme de domination politico-idéologique mais plutôt une capacité d'action organisée vers la mise en œuvre d'un certain type de gestion locale répondant aux demandes de la coalition sociale qui soutient l'équipe municipale au pouvoir.

Resterait à évaluer l'impact réel et l'efficacité en terme de production de politiques locales du processus de rationalisation bureaucratique que l'on vient d'évoquer. Une municipalité n'est pas, comme une entreprise, soumise aux sanctions du marché : sa survie n'est pas liée à ses capacités d'améliorer ses performances. Celles-ci ne peuvent s'évaluer qu'en référence à un ensemble complexe et souvent contradictoire d'objectifs politiques, de besoins et d'intérêts sociaux et/ou par la sanction des électeurs. Pour s'en tenir à la période étudiée ici, on pourrait soutenir que la réélection confortable de l'équipe socialiste en 1929 et 1935 comme l'ampleur de ses réalisations et la vigueur de

---

<sup>26</sup> La littérature sur le sujet est très abondante, entre autres : Hofstadter R, 1955, *The Age of Reform*, Vintage Books. Cet ouvrage montre bien les différentes racines sociales et culturelles de ce mouvement populiste-progressiste. Banfield E., Wilson J., 1963, *City Politics*, Vintage Books, chapitre 9. Lowi T J, 1969, *Machines politiques ou bureaucraties administratives, le problème du gouvernement des villes américaines*, *Sociologie du travail*, 4. Ross B, Levine A, Stedman M, 1981, *Urban Politics*, Peacock Publishers, chapitre 6.

sa politique urbaine tendrait à montrer que le processus de bureaucratisation a probablement contribué à accroître l'efficacité globale de l'administration municipale et ses capacités à faire face au double défi de la croissance urbaine et de la crise économique. Cette proposition n'est cependant qu'une hypothèse qu'il resterait à valider par des recherches comparatives. Ajoutons que l'étude de l'évolution de l'administration municipale sous la Quatrième République montre que l'accroissement de la capacité d'action de la municipalité liée à la rationalisation bureaucratique des années vingt est susceptible de régresser. En effet, dans cette période, il semble bien que la bureaucratisation efficiente devienne bureaucratisme, que le paritarisme cogestionnaire se fige en corporatisme.