

Les relations de travail dans les services publics

Journée d'étude du 5 juin 1989

sous la présidence de Pierre LAROQUE,
président de section honoraire au Conseil d'État

La crise de l'esprit de service public, par Alain SUPIOT, professeur à l'université de Nantes 777

I. — LA DÉTERMINATION COLLECTIVE DES RÉMUNÉRATIONS ET CONDITIONS DE TRAVAIL

Détermination unilatérale ou négociation, par Michel BAZEX, professeur à l'université de Paris X - Nanterre 784

La négociation des salaires dans les services publics, par Jean GUILHAMON, ancien directeur général d'Électricité de France 792

Point de vue syndical, par Denis TROUPENAT, responsable du secteur *Liberté Droits Action Juridique* de la CGT 794

II. — LES CONFLITS DU TRAVAIL

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit de grève dans les services publics, par Bruno GENEVOIS, conseiller d'État 796

Vade-mecum du gestionnaire de services publics pour assurer la continuité du service en cas de grève, par Philippe TERNEYRE, professeur à la faculté de droit de Pau 804

Point de vue syndical, par Clovis-Gilles FAKI, membre du Bureau Confédéral de la CFTC, délégué général d'INTERFON-CFTC (interfédérale des fonctions publiques), président de la Fédération CFTC des PTT 811

CONCLUSION

Les relations du travail dans les services publics : fausses et vraies solutions, par Jean-Paul COSTA, conseiller d'État, secrétaire général de l'Institut français des sciences administratives 813

EN MARGE DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE

Les contractuels : de quel droit ? par Francis HAMON, professeur à l'université de Paris XI 815

La crise de l'esprit de service public

par Alain SUPIOT

Professeur à l'université de Nantes

C'est un bilan des grèves qui ont secoué les services publics depuis deux ans qu'il m'a été demandé de vous présenter dans le cadre de ce colloque. Le terme de bilan est en vérité trop ambitieux pour désigner mon propos, qui n'en aura ni la rigueur chiffrée, ni le caractère systématique. Ce propos est en effet triplement limité : il se borne à l'analyse des faits, les aspects juridiques de ces grèves étant évoqués par ailleurs (1). Cette analyse ne peut être que partielle et superficielle, puisque le très grand nombre de ces grèves interdit de les étudier toutes, et que l'analyse d'une seule d'entre elles suffirait (a déjà suffi (2)) à justifier plusieurs études particulières ; et enfin le point de vue adopté reste, comme on le verra, celui d'un juriste, et qui pis est, d'un juriste du travail, et demande donc à être confronté à ceux des sociologues (3), des historiens (4) et des publicistes si l'on veut prendre une vue plus panoramique des faits étudiés.

Ces faits, il est indispensable de commencer par en rappeler la trame (5), tant ces grèves ont été nombreuses.

La première de la série étudiée a été celle des cheminots (décembre 1986-janvier 1987). Partie d'un mouvement spontané des agents de conduite qui s'opposaient

au projet de refonte de la grille de rémunérations (introduction du salaire au mérite), ce fut le plus long conflit de l'histoire de la SNCF. Réduisant les syndicats à un rôle instrumental, elle emprunta au mouvement étudiant qui venait de s'achever, la forme des « coordinations », version moderne des comités de grèves qui tirent leur légitimité des assemblées générales de grévistes. Elle tourna rapidement au bras de fer politique avec le gouvernement, qui eut recours aux services d'un médiateur. Elle s'acheva sur un succès, puisque le projet de grille fut finalement retiré, mais sans qu'un véritable accord mette fin au conflit, si bien que le mouvement s'effilochea dans une reprise progressive et non coordonnée du travail. Cette grève cumulait ainsi les caractéristiques nouvelles qui vont se retrouver au fil des conflits suivants : les coordinations, les revendications « identitaires », les tentatives de médiation, et l'effilochage de fin de conflit.

Parmi ces grèves de l'année 1987, on se rappellera notamment, en février celle des instituteurs contre le projet de « maîtres-directeurs », celle des contrôleurs aériens en mai et juin pour une revalorisation salariale, grève qui fut à l'origine de l'amendement « Lamassoure » (6), celle des agents de la Banque de France pour des revendications salariales et contre les réductions d'effectifs,

(1) V. *infra* les rapports de MM. BAZEX, GENEVOIS et TERNEYRE

(2) V. sur le conflit des cheminots D. SEGRESTIN « L'hiver des corporations » *Esprit* 1987, n° 3, p. 23 et D. LIVET « Conflits sociaux et politiques de communication », *Ibid.*, p. 29 : V. aussi les diverses contributions réunies in CFDT-Aujourd'hui, n° 85, mai 1987.

(3) V. en particulier les Actes du séminaire « Services publics et espaces collectifs : modèles de gestion et cultures d'entreprise », Univ. de Paris-IX Dauphine, Ed. de *Iris*, 1986-87, 348 p.

(4) V. not. les Actes du colloque « Servir l'État », organisé en 1985 par la Fondation Hugot du Collège de France, Paris, Ed. de l'EHESS, 1987.

(5) Mes sources ont essentiellement consisté dans les dossiers de presse constitués au ministère du Travail sur ces conflits, et que j'ai pu consulter commodément grâce à l'amabilité des agents du service des conflits collectifs, et en particulier de Madame CHUNIAUD, que je tiens à remercier ici. Mes remerciements vont également à Monsieur CASTERAN, conseiller au cabinet du ministre de la Santé, à Madame FAURE, directrice des relations humaines à Antenne 2, et à Monsieur Jacques FOURNIER, président de la SNCF, ainsi qu'aux différents agents de tous grades interrogés à l'occasion de la préparation de ce rapport, pour avoir bien voulu me consacrer un peu de leur temps. Les opinions qui sont exprimées dans celui-ci ne les engagent évidemment en aucune façon.

(6) V. H.-M. CRUCIS « Les retenues de traitement pour fait de grève dans la fonction publique », *R.D.P.* 1988, pp. 1315-1353.

celle des pilotes et mécaniciens d'Air Inter pour le pilotage à trois des Airbus A320, mouvement qui commence en août sous la forme de « grèves matinales » et ne s'achèvera que fin septembre de l'année suivante, celle des journalistes de l'Agence France-Presse etc.

Toutes ces grèves se sont succédées sans qu'apparaisse encore une interrogation d'ensemble sur l'état des relations de travail dans les services publics. Il n'en va pas de même lors des conflits collectifs qui éclatent durant l'automne 1988. Le mois de septembre voit le début de cet embrasement social, dont la première étincelle fut la publication du salaire d'une star de l'information-spectacle (le point est anecdotique, mais il est aussi révélateur : c'est le rapport à l'argent qui s'est, entre autres maux, détraqué dans les services publics). La grève dans l'audiovisuel public part des journalistes pour s'étendre ensuite aux agents techniques et administratifs, sur des revendications salariales et d'effectifs. Elle s'effiloche début octobre, en même temps que celle des officiers mécaniciens d'Air Inter. Suit alors une impressionnante série de conflits : celui des infirmières des hôpitaux publics, des gardiens de prison, des mécaniciens au sol d'Air France, des chauffeurs (conflit dit des « camions jaunes »), puis des centres de tri des Postes, des conducteurs, puis des agents d'entretien de la RATP, des conducteurs des centrales thermiques d'EDF, puis, au cours du premier semestre 1989, celui des fonctionnaires en Corse, des médecins hospitaliers, des agents de la Météorologie nationale etc. Il s'agit dans tous les cas de grèves dures et longues, qui présentent à un titre ou un autre certaines des caractéristiques du conflit des cheminots.

Quels enseignements, ou plutôt quelles interrogations peut-on retirer de ces conflits ? Aux yeux du juriste du travail, leur caractéristique première est de concerner un modèle de relation de travail différent de celui de l'entreprise privée. Dès lors, il est de bonne méthode de commencer par s'interroger sur cette différence, autrement dit de se demander en quoi consiste l'esprit de service public appliqué à la relation de travail (I) avant d'étudier les raisons de sa déstabilisation (II) et les réactions suscitées par cette dernière (III).

I. — L'ESPRIT DE SERVICE PUBLIC COMME MORALE PROFESSIONNELLE

Qu'est-ce donc que l'esprit de service public appliqué à la relation de travail ? Pour répondre à cette question j'utiliserai des concepts juridiques ; ces concepts étant élaborés à partir des faits sociaux constituent en effet d'excellents outils d'analyse de ces derniers. Pareille assertion appellerait, il est vrai, de longues précisions méthodologiques, tant en direction des juristes, qui s'inquièteront de voir ces concepts utilisés en dehors de leur champ propre d'application, qu'en direction des sociologues, qui y verront une rechute dans certaines illusions de la pré-histoire de leur science. Courant ainsi délibérément le risque d'être soupçonné de méconnaître aussi bien les données élémentaires du droit positif, que celles de la sociologie, je partirai de l'hypothèse selon laquelle c'est le concept de statut qui caractérise l'emploi au service du public, tandis que l'emploi au service du privé est caractérisé par le concept de contrat. Cette opposition serait grossièrement inexacte si elle prétendait décrire la situation juridique exacte des travailleurs des services publics, car certains d'entre eux sont exclus aussi bien

des avantages du contrat que de ceux du statut (notamment une bonne part des non-titulaires de la fonction publique), tandis que d'autres au contraire les cumulent (notamment les travailleurs des entreprises du secteur public). Mais, encore une fois, ce n'est pas d'analyse juridique qu'il s'agira ici, mon propos étant de typer ce qu'on appelle l'esprit de service public, en recourant aux concepts juridiques à des fins méthodologiques, et non pas descriptives.

Et, de ce point de vue, l'opposition du contrat et du statut guide utilement la réflexion. Tandis que le contrat permet de faire du travail un objet de négoce, le statut au contraire isole la relation de travail de la sphère marchande. Par le contrat, le salarié vend son travail au plus offrant sur le marché (du travail) ; la relation est dissymétrique (l'un des contractants se place sous les ordres de l'autre), synallagmatique (le salaire est la contrepartie du travail fourni), et sa durée est aléatoire. Aucun de ces traits ne se retrouve dans le statut, qui implique un autre rapport au pouvoir, à l'argent, et au temps. Sur chacun de ces plans, il est possible de mettre en évidence une caractéristique propre à la logique statutaire, et c'est la réunion de ces caractéristiques qui constitue ce qu'on peut appeler l'esprit de service public, et qui fonde un type particulier de morale professionnelle.

A — LE RAPPORT AU POUVOIR : LA DIGNITÉ DE L'AGENT PUBLIC

Du côté du contrat de travail, le rapport au pouvoir est clair : c'est un rapport binaire (employeur/salarié), et c'est un rapport de subordination. Le salarié abdique sa volonté propre pour se faire l'instrument de celle de son employeur, et il n'est pas censé avoir d'autre conscience professionnelle que celle de cette obéissance (seuls les journalistes se voient reconnaître une conscience par le code du travail : art. L. 761-7).

Du côté du statut, les choses sont beaucoup plus complexes : le rapport au pouvoir ne se réduit pas à la relation entre l'agent et sa hiérarchie, mais il inclut également le public, au service duquel l'un et l'autre se trouvent : et l'idée de morale professionnelle imprègne aussi bien la relation au public que la relation au supérieur hiérarchique.

La relation à l'usager diffère de deux manières de la relation marchande avec un client. L'usager est titulaire de droits, de ces « droits à... » dont la revendication se fait justement en cas de perturbation du fonctionnement des services publics : droit à l'image, droit à la communication, droit aux soins, droit aux transports, (6 bis) etc. Et tous les usagers ont également droit au service public. Pour l'agent du service public ce principe de non-discrimination entre usagers signifie concrètement qu'il doit refuser aussi bien l'exclusion que le favoritisme. Aux yeux du postier par exemple, la carte de vœux qu'expédie une fois l'an la veuve de Carpentras a droit aux mêmes égards que le courrier des entreprises de vente par correspondance. Cette morale imprègne

(6 bis) Sur l'émergence de ces « droits à », voir les actes du colloque de St. Etienne : A. JEAMMAUD (dir.) *Consécration et usage de droit nouveau*, Université de St. Etienne 1987, 98 pages.

encore suffisamment l'esprit des agents publics pour que de fortes réticences se manifestent lorsqu'on prétend, comme c'est souvent le cas à la faveur des plans d'informatisation, redéployer le personnel dans le sens d'une personnalisation du service rendu aux usagers, autrement dit passer d'une logique de guichet (service égal et anonyme rendu sur le principe de la file d'attente) à une logique commerciale (service privilégié rendu aux clients jugés les plus dignes d'intérêt).

La relation au supérieur hiérarchique se trouve elle aussi dominée par l'idée de morale professionnelle. Le dirigeant se trouve, au même titre que le dirigé, placé au service du public, si bien que la relation de pouvoir entre l'un et l'autre est transcendée par des valeurs communes qui s'imposent à l'un comme à l'autre. Autrement dit l'agent n'est pas assujéti à un homme déterminé, mais à une organisation et aux valeurs qu'elle incarne. L'idée de rapport individuel occupe ici une place beaucoup plus faible que dans le contrat de travail, tandis que la dimension collective du travail y revêt une signification particulière, celle de la collaboration de tous à un objectif commun.

Ce qui domine donc la double relation de pouvoir que l'agent entretient avec l'usager et avec ses supérieurs, c'est l'idée de dignité professionnelle, idée qui exclut la servilité comme elle interdit l'arbitraire. Les chinois, qui comptent parmi les défricheurs de l'idée de service public, l'exprimèrent dès le XI^e siècle, en édifiant dans leur capitale une stèle où étaient gravés les noms des fonctionnaires du Service des remontrances qui avaient critiqué l'empereur « afin qu'ils passent à la postérité et pour la honte de ceux qui font passer leur intérêt personnel avant leur devoir » (7). Cette morale professionnelle, et l'autonomie de jugement qu'elle implique, trouve encore son expression juridique dans la garantie de l'emploi reconnue aux fonctionnaires, et son expression sociologique dans la spécificité des syndicats de la fonction publique, qui se veulent aussi les représentants de l'intérêt du public.

B — LE RAPPORT À L'ARGENT : LA SÉRÉNITÉ DANS L'EXERCICE DE LA FONCTION

Dans le contrat, le salaire est censé exprimer la valeur marchande du travail fourni à un moment donné. Juridiquement le salaire est la contrepartie synallagmatique de la prestation de travail. Au cours de la vie du salarié, son salaire pourra varier aussi bien à la baisse qu'à la hausse selon la rareté ou l'obsolescence de sa qualification, son état de santé, l'évolution de la situation économique générale, la prospérité ou les difficultés de son entreprise etc.

Avec le statut la perspective change ; on passe du salaire au traitement, c'est-à-dire à une rémunération qui est la contrepartie de l'engagement de la personne au service du public. Ce traitement doit être nécessaire et suffisant pour sauvegarder sa dignité (en lui évitant d'avoir à cumuler plusieurs emplois) (7 bis) et son intégrité (en le préservant de la tentation de corruption).

Le traitement n'est donc pas la contrepartie directe de la somme de ses prestations de travail, et il ne se trouve pas financièrement indexé sur la valeur de ces dernières sur le marché du travail. Cette stabilité du revenu, qui ne peut varier ni à la hausse ni à la baisse en fonction de critères marchands, est censée apporter à l'agent public toute la sérénité nécessaire au bon exercice de ses fonctions. Le préservant des affres et des appétits de l'esprit de lucre, et assurant son désintéressement vis à vis des enjeux du marché, cette sérénité est partie intégrante de l'esprit de service public.

C — LE RAPPORT AU TEMPS : LA CONTINUITÉ DE LA FONCTION

Le contrat de travail est marqué du signe de l'aléatoire et du discontinu. Ce n'est pas seulement en effet la rémunération du salarié qui se trouve exposée aux aléas de la vie de son entreprise ou de la valeur marchande de sa force de travail, mais aussi son emploi. Si son contrat est à durée déterminée, il se trouve par définition dans une situation précaire. Et si son contrat est à durée indéterminée, il implique une faculté de résiliation unilatérale au profit de l'employeur. Le principe selon lequel le contrat de travail est une relation nécessaire aléatoire est si fondamental qu'il avait été pratiquement le seul que les auteurs du Code civil aient pris soin de formuler en 1804, en prévoyant qu'« on ne peut engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée » (C. Civ. art. 1780).

Le statut au contraire est marqué du signe de la continuité. Au principe de continuité du service public, répond celui de la continuité de la relation de travail : non seulement l'engagement à vie n'est pas exclu par le statut, mais il correspond à la situation normale de l'agent public, et imprègne la façon dont il perçoit son avenir. Cette continuité de la relation de travail a pour corrolaire la prévisibilité de l'évolution de la rémunération. La règle de l'augmentation à l'ancienneté vise à donner un sens à cet avenir trop prévisible, et à compenser le renoncement aux espérances de gains, propres au marché du travail.

Dignité dans le rapport au pouvoir, sérénité dans le rapport à l'argent, continuité dans le rapport au temps, voici donc résumés les traits qui caractérisent l'esprit de service public et le distinguent nettement, aussi bien des valeurs de la sphère marchande ; que de celles de la sphère politique. C'est cette claire distinction qui a permis l'éclosion en France d'un type d'identité et de morale professionnelle propre à garantir l'intégrité et l'efficacité des services publics. C'est cette distinction qui aujourd'hui se brouille, ainsi qu'on peut le constater au travers des récents conflits.

II. — LA DÉSTABILISATION DE L'ESPRIT DE SERVICE PUBLIC

Le secteur privé se trouvant aujourd'hui associé à des images d'efficacité et d'opulence que n'évoque pas spon-

(7) V. J. GERNET « Organisation, principes et pratiques de l'administration chinoise (11^e-19^e siècles) » in « Servir l'État », op. préc., p. 14.

(7 bis) V. S. VAN-GOETHEM, *Essai sur les cumulés d'activités professionnelles*, Th., Nantes, 1989.

tanément le secteur public, le modèle statutaire de relation de travail a corrélativement perdu de son crédit face au modèle contractuel. La manière de penser la relation de travail propre à la sphère marchande est ainsi devenue dominante. Cette domination peut s'exprimer soit dans la comparaison du privé et du public, qui exerce ce qu'on peut appeler un effet repoussoir, soit dans l'imitation du privé par le public, qui suscite un effet de mimétisme. Là se trouvent les deux principales voies de la déstabilisation de l'esprit de service public.

A — L'EFFET REPOUSSOIR

L'effet repoussoir est celui qui résulte de la *comparaison* avec le secteur marchand. Cette comparaison est rendue possible par la mise en concurrence de plus en plus fréquente du service public avec des entreprises privées. Ainsi en va-t-il de l'enseignement (école publique c./école privée), de la santé (hôpital public c./cliniques privées), des transports (SNCF c./transports routiers), de l'audiovisuel (chaînes publiques c./chaînes privées) etc. Aux yeux du public, cette comparaison est de plus en plus souvent défavorable au service public, qui d'un côté supporte des contraintes propres (notamment l'obligation d'assurer un service égal à tous les usagers) et de l'autre cumule les restrictions budgétaires, la lourdeur de l'organisation administrative, les rigidités du contrôle financier préalable, et le laxisme ou l'inexistence des contrôles d'efficacité.

Il n'est donc pas surprenant que cette comparaison ait joué un rôle capital dans le déclenchement de plusieurs grandes grèves. Ce fut le cas par exemple du conflit des infirmières, réclamant un même statut pour toutes, et dénonçant les compressions d'effectifs résultant de la règle du budget global, à laquelle échappent les établissements privés ; des grévistes de l'audiovisuel public, qui fondaient l'essentiel de leurs revendications sur une comparaison des salaires et des effectifs avec les chaînes privatisées ; des agents de conduite des postes, dont la grève eut pour objet de s'opposer à la privatisation de leur activité. Lors même qu'il n'était pas au centre du conflit, cette référence au privé en constituait souvent l'un des arrière-plans, comme par exemple dans le conflit des cheminots, où la menace d'un alignement progressif sur la situation sociale des chauffeurs routiers fut évoquée pour dénoncer les projets de salaire au mérite de la direction. De même, la perspective d'une concurrence accrue dans les transports aériens, liée à l'échéance européenne de 1992, a joué un grand rôle dans l'âpreté du conflit d'Air Inter. Ces différents conflits montrent que cet effet repoussoir peut jouer dans les deux sens, le privé incarnant tantôt ce que les grévistes ambitionnent et tantôt ce qu'ils rejettent (les deux attitudes pouvant d'ailleurs coexister, comme dans le conflit de l'audiovisuel).

Cet effet repoussoir conduit principalement à déstabiliser la notion de valeur professionnelle propre aux services publics. Dans la sphère marchande, la notion de valeur n'a de sens qu'exprimée en devises fortes : le seul étalon de la valeur professionnelle, c'est le montant du salaire, tel qu'il s'apprécie sur le marché du travail. À cette aune, chacun vaut ce qu'il gagne, et qui gagne peu ne vaut donc pas grand chose. À partir du moment où cette manière de voir devient dominante, elle prend complètement à revers les valeurs constitutives de l'esprit de service public. La situation dans l'audiovisuel est particulièrement exemplaire de ce phénomène. On y vit « La Cinq » embauchant pour 220 000 F par mois des présentateurs vedettes qui en gagnaient 28 000 dans le service

public. Et à TF1, la politique d'augmentation des salaires se serait traduite par une croissance de plus de 14 % de la masse salariale, durant la première année qui suivit la privatisation. De tels bouleversements ne pouvaient que déboussolez le personnel demeuré dans le service public, qui y perdait ses références habituelles dans son rapport à l'argent. Le cas du conflit des médecins hospitaliers n'est pas substantiellement différent. Supportant une part de la rigueur salariale imposée au secteur public, et connaissant des conditions de travail rendues moins faciles par le système du budget global, ces médecins ne pouvaient pas ne pas comparer leur situation à celle de leurs confrères du secteur privé qui continuent de bénéficier d'un système de paiement à guichet ouvert (paiement à l'acte).

La leçon à en tirer est simple et de bon sens : il existe un seuil à partir duquel la différence de revenu entre le privé et le public à qualification professionnelle égale, sape les valeurs professionnelles constitutives de l'esprit de service public. Conscientes du problème, mais également soucieuses de ne pas augmenter leur masse salariale, certaines entreprises publiques se sont efforcées d'introduire des modes de rémunération inspirés du privé. De l'effet repoussoir, on passe alors à un effet de mimétisme.

B — L'EFFET DE MIMÉTISME

Il consiste pour le service public à faire siens, ou à tenter de faire siens, certains aspects de l'organisation du travail élaborée dans le privé. À vrai dire cet effet de mimétisme, comme l'effet repoussoir, peut jouer dans les deux sens, et l'on a vu des entreprises privées importer certains aspects des relations de travail du secteur public ; en témoigne la vogue de la notion de « culture d'entreprise », conçue comme un instrument de fidélisation et d'adhésion des salariés à un système de valeurs professionnelles. Mais ces emprunts à la logique statutaire ne sont généralement pas de nature à faire perdre à l'entreprise privée son âme, qui est la recherche du profit. La question se pose de savoir si la réciproque est vraie dans les services publics, où cet effet de mimétisme est à l'œuvre aussi bien en haut qu'en bas de l'échelle professionnelle.

En haut de l'échelle s'observe une dilution de la figure traditionnelle du grand commis de l'État, également indépendant du monde de la politique et de celui des affaires. Les parcours proposés en modèle aux jeunes ênarques valorisent au contraire des trajectoires professionnelles qui font passer d'une fonction de service public à une fonction politique, puis à une direction d'entreprise. De tels modèles substituent à la stricte séparation du service public vis-à-vis des sphères politiques et marchandes, l'idée de leur confusion et de leur équivalence fonctionnelle. Comme il est clair que la vocation d'homme politique ou d'homme d'affaires ne requiert pas le même type de rapports au pouvoir, au temps et à l'argent, que l'esprit de service public, cette image nouvelle de la réussite sape les vertus de dignité, de sérénité et de continuité, qu'incarnait la figure de grand commis de l'État.

Ainsi par exemple, l'inclusion des directions des entreprises publiques dans le système des dépouilles, qui s'inscrit parfaitement dans ces nouvelles trajectoires professionnelles, a pour effet de précariser l'exercice des fonctions dirigeantes, si bien que face à des directions d'entreprises publiques remises en question à chaque échéance

électorale, ce sont les entreprises privées qui peuvent prétendre incarner la continuité du service rendu au public. Cette situation apparemment paradoxale s'est rencontrée dans l'audiovisuel après les élections de 1988. Tandis qu'une période d'incertitudes s'ouvrait une nouvelle fois sur la direction des chaînes de l'audiovisuel public, la direction de TF1, nouvellement privatisée et donc exclue du système des dépouilles, pouvait prétendre incarner cette continuité.

En bas de l'échelle, l'effet de mimétisme se révèle de manière exemplaire dans les tentatives d'introduction du salaire au mérite. On sait que cette référence a suffi à mettre le feu aux poudres dans de nombreux services publics (conflit des cheminots, grève des instituteurs, etc.) et on ne s'explique généralement pas pourquoi une notion d'apparence aussi anodine est si difficile à y mettre en œuvre. C'est qu'une telle notion sape les trois piliers de l'édifice sur lequel repose l'esprit de service public. Le salaire au mérite sape la dignité dans le rapport au pouvoir, puisqu'il place les agents dans un rapport de subordination individuelle vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques, ce qui fait redouter la servilité des uns et l'arbitraire des autres, et ce qui déstabilise les collectifs de travail. Il sape la sérénité dans le rapport à l'argent, puisqu'il rompt avec l'idée d'un traitement attaché à la fonction, pour traiter le travail comme une marchandise dont il est la contrepartie ; de plus il implique que les « sans-mérite » continuent de percevoir un traitement, ce qui bafoue toute idée de morale professionnelle. Il sape enfin l'idée de continuité dans le rapport au temps, puisqu'il introduit la discontinuité du revenu. Ce dernier point a été particulièrement visible dans le conflit de la SNCF, où l'on vit de vieux cheminots expliquer leur crainte d'être écartés, en raison de l'affaiblissement de leur force de travail, de toute bonification au mérite, et de perdre ainsi la seule certitude qu'ils avaient, de voir leur situation financière s'améliorer en fin de carrière. La démonstration quasi expérimentale de ces vertus déstabilisatrices du salaire au mérite, a d'ailleurs été faite à TF1, où ce système de rémunération a été délibérément introduit après la privatisation de cette société, afin de briser l'esprit de service public qui imprégnait cette maison depuis ses plus lointaines origines.

Ainsi, cet effet d'imitation du privé par le public se trouve-t-il perçu différemment en bas et en haut de l'échelle. Tandis que les cadres dirigeants des services publics, qui peuvent espérer cumuler, quand ils ne les cumulent pas déjà (8), les avantages du privé et du public, le perçoivent d'une manière plutôt positive, c'est une vue négative qui prédomine chez le reste du personnel, qui craint de cumuler les servitudes du privé et celles du public. Cette différence de perception participe du délitement de la morale professionnelle commune qui les réunissait. Les dirigeants, qui se sentent porteurs de la modernité et de l'efficacité, vivent à *contrario* la référence au service public brandie par les syndicats, comme l'expression déguisée de blocages corporatistes. À l'inverse, le personnel d'exécution (et ses syndicats) se considèrent souvent comme les derniers défenseurs du service public,

et vivent le discours sur sa modernisation comme l'expression hypocrite d'une volonté de démantèlement.

Sans doute n'y a-t-il pas d'antinomie fondamentale entre les deux discours, et l'on devrait s'accorder sur le fait que la défense du service public va de pair avec son amélioration et son adaptation aux changements des techniques et des attentes du public. Mais cette adaptation supposerait une identification claire des valeurs constitutives du service public, des références communes aux directions et à leurs agents. Le recours quasi-systématique aux « médiateurs », aux « conciliateurs » ou aux « sages », qui a caractérisé les récents conflits (missions de MM. Lavondes à la SNCF, Bruhnes dans l'audiovisuel et à la RATP, Pretot aux PTT, Mignot, puis Abraham, puis Peyrelevade à Air Inter), trahit justement la disparition de ces références communes ; il est le symptôme spectaculaire du fait que le dialogue social entre la hiérarchie et le personnel est, dans bien des cas, brisé.

Qu'elle résulte de la comparaison ou de l'imitation du modèle de relation de travail propre à la sphère privée, la déstabilisation de l'esprit de service public est un phénomène manifeste. Reste à évoquer les réactions du personnel face à cette crise, telles qu'elles se sont exprimées dans les derniers conflits.

III. — LES CONFLITS COMME EXPRESSION D'UN RÉFLEXE IDENTITAIRE

L'ampleur des grèves, l'impression fondée qu'elles n'ont pas réussi à dénouer la crise diffuse qu'elles révélaient, et qu'elles sont donc susceptibles de ressurgir à tout moment dans n'importe quel service public, tout cela inquiète, et inquiète à bon droit. Toutefois, sans sombrer dans un optimisme qui n'est guère ici de mise, on pourrait faire valoir que ces grèves témoignent aussi d'une vitalité professionnelle persistante, qui laisse ouverte la perspective d'évolutions positives.

Rien ne serait plus fatal en effet pour l'avenir des services publics, que de voir ses agents intérioriser l'idée de sa dévalorisation, et sombrer dans l'apathie et la perte de toute conscience professionnelle (9). Ce n'est pas un jugement de valeur que de constater que le bon fonctionnement des services publics est suspendu à la conscience professionnelle de ses agents (ou d'un nombre suffisant d'entre eux), et que si un pareil découragement devait se généraliser, il conduirait inéluctablement à l'effondrement de ces gloires nationales que sont encore les trains punctuels et sûrs, les lettres acheminées dans les vingt-quatre heures, l'accès de tous à un système scolaire ou hospitalier efficace, des productions radiotélévisées de qualité, etc.

Or, l'on peut tout dire des récentes grèves, sauf qu'elles témoigneraient d'une apathie du personnel des services publics concernés. Bien au contraire, elles ont toutes visé

(8) Ce cumul s'observe déjà dans les entreprises du secteur public, comme le montre la récente enquête de F. de SINGLY et C. THELOT « Gens du privé, gens du public. La grande différence » Paris, Dunod, 1989, 256 p.

(9) Cette abdication est parfaitement exprimée dans cette réflexion entendue de la bouche d'un agent de service de l'université : « quand on cessera de faire mine de me payer, je cesserai de faire mine de travailler ».

à exprimer, parfois de façon véhémement, l'identité professionnelle des grévistes. La mise en lumière de ce réflexe identitaire permet de mieux saisir son ambivalence quant à l'avenir de l'esprit de service public.

A — LA FORCE DU RÉFLEXE IDENTITAIRE

Le fer de lance des grèves a été constitué par des catégories de personnel bien précises, qui sont dotées d'une forte compétence professionnelle et/ou d'une certaine autonomie dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire dont le travail implique, à un titre ou à un autre, de réelles responsabilités individuelles. Les deux figures qui auront ainsi dominé ces conflits sont celle du *conducteur* (conducteur de train, d'avion, de métro ou de bus, conducteur des camions jaunes ou conducteur des centrales électriques, aiguilleur du ciel, etc.) et celle du *professionnel qualifié* (l'infirmière, l'instituteur ou le professeur, le médecin, le journaliste, le mécanicien — du métro ou des aéronefs — le météorologue, etc.).

La déstabilisation de l'esprit de service public a conduit ces agents dotés d'une forte identité professionnelle à se replier sur celle-ci pour se faire entendre. Ce repliement s'est manifesté de manière spectaculaire dans le phénomène des « coordinations », qui ont toutes répondu au souci de ne pas se laisser absorber dans les ensembles flous du service public. L'exemple le mieux connu est celui de la coordination des infirmières, qui rejeta de son sein les autres catégories d'agents hospitaliers, lesquels furent donc réduits à organiser leur propre coordination. Mais la coordination des conducteurs de la SNCF avait déjà adopté la même attitude un an plus tôt vis-à-vis du personnel non-roulant. Ce repliement sur la qualification professionnelle va de pair avec ce qu'on a appelé une instrumentalisation des syndicats. Celle-ci est structurelle lorsqu'il s'agit de syndicats corporatistes (syndicats des officiers-mécaniciens, ou des journalistes), dont le rôle se réduit par définition à celui d'instrument juridique d'expression de revendications catégorielles. En revanche le phénomène est nouveau lorsqu'il touche des syndicats affiliés à des confédérations nationalement représentatives, et censés avoir comme tels une capacité d'intégration de ces revendications dans une vision d'ensemble des relations de travail au sein du secteur public. C'est cette capacité qui a été, non pas mise en doute par les grévistes, mais délibérément éludée. Sous des formes et dans des contextes extrêmement divers, ces syndicats ont été réduits au rôle de « syndicats-taxis », cantonnés à un rôle technique de représentation de revendications élaborées pour l'essentiel en dehors d'eux. Le phénomène est d'autant plus remarquable qu'il a touché aussi bien les secteurs où la tradition et l'implantation syndicales étaient fortes (par exemple les cheminots) que ceux où elles étaient très faibles (par exemple les infirmières). Cette dépossession de la conduite stratégique du mouvement rend évidemment sa conduite beaucoup plus difficile, aussi bien pour les syndicats que pour les directions. Les uns et les autres paient ici leur incapacité à nouer un dialogue dynamisant pour les travailleurs,

c'est-à-dire un dialogue qui leur ouvre la perspective d'un avenir conciliant les exigences de l'esprit de service public avec celles de la modernisation. Faute d'une telle perspective le repliement sur sa qualification est le seul moyen d'affirmer une valeur professionnelle fondée sur la compétence ou les responsabilités. Cette affirmation constitue l'ultime réplique à la dévalorisation matérielle et morale du service public. À l'échelle des valeurs marchandes, où celui qui gagne peu ne vaut pas grand chose, les agents publics trouvent dans ce repliement le moyen de rétorquer qu'ils gagnent peu, bien que leur travail ait une grande valeur.

B — L'AMBIVALENCE DU RÉFLEXE IDENTITAIRE

Cette réaction identitaire peut conduire, soit à reprendre à son compte les valeurs de la sphère marchande, soit à réaffirmer les valeurs inhérentes à l'esprit de service public. Ces deux attitudes se mêlent d'ailleurs le plus souvent chez les mêmes agents, qui balancent entre ces deux types de réaction.

La première réaction consiste donc à *abdiquer les valeurs du service public, pour adopter celles du marché*. L'univers du marché est, pour reprendre la formule-choc d'une célèbre série américaine, un « univers impitoyable » : chacun pour soi, malheur aux faibles et que le plus fort gagne ! L'influence de cette morale de gagnant a été perceptible dans les revendications, et surtout dans les moyens de lutte adoptés par les grévistes.

En matière de revendication, elle a pu influencer la vigueur des revendications salariales de certaines catégories d'agents publics, qui réclament d'être payés à leur valeur marchande, c'est-à-dire au niveau où leur qualification est appréciée sur le marché du travail. Cette référence a été particulièrement nette dans le cas des personnels de l'audiovisuel et des médecins hospitaliers (10), et à un moindre degré pour ceux de l'Éducation nationale.

Mais c'est surtout dans les moyens de lutte employés que cette attitude s'est révélée. L'idée que tous les coups sont permis dans un univers où priment les rapports de force, n'est certes pas absente de l'histoire des conflits sociaux dans le secteur privé. Dans le public en revanche, elle n'avait jamais eu une grande influence, tant elle contredit la morale professionnelle propre aux services publics. L'un des faits nouveaux des dernières grèves a justement été l'adoption de cette idée par certains agents du service public. L'exemple le plus caractéristique est sans doute celui des pilotes et mécaniciens de la navigation aérienne, campant plus d'un an sur leur rapport de forces. Mais il faut se rappeler aussi la dureté des conflits de postes ou de la RATP, bloquant par la force des garages ou des ateliers. Plus significatif encore le conflit de la SNCF a donné lieu à une grande première dans l'histoire, pourtant riche en conflits, des cheminots, puisqu'on y vit — fait semble-t-il sans précédent — des sabotages délibérés d'aiguillages, ou la pose de pavés suspendus à l'entrée des tunnels, faisant courir

(10) Dans ces deux cas la référence au prix du marché n'a d'ailleurs qu'une validité relative. En matière médicale, les distorsions de rémunérations entre médecins des deux secteurs résultent des aberrations du système de prise en charge des dépenses de santé par la sécurité sociale, et la référence au marché est parfaitement illusoire dans

ce système presque entièrement financé par des prélèvements obligatoires. Et dans le domaine de l'audiovisuel, l'envolée des salaires a répondu pour partie à la stratégie d'implantation des sociétés privées, dont rien n'indique qu'elle aura des effets définitifs sur le niveau des rémunérations.

un risque mortel aux conducteurs non-grévistes et aux passagers. Ces faits peuvent être rapprochés de la destruction de sacs postaux, observée ponctuellement lors du conflit des PTT (11). Plus généralement, on observe que la conscience de devoirs à l'égard de l'utilisateur, qui n'a aucun sens dans une logique marchande, s'estompe au fur et à mesure que les agents publics s'imprègnent de cette dernière.

Et pourtant d'autres conflits montrent que la réaffirmation de l'esprit de service public peut être le meilleur moyen de faire pencher ce rapport de forces en sa faveur. Le conflit des infirmières en fournit une illustration presque idéale-typique. L'affirmation de leur identité et de leur morale professionnelle fut au cœur de leurs moyens d'action (continuation des soins, campagne d'information auprès du public), comme de leurs revendications (demande de reconnaissance de leur dignité professionnelle, refus de la déqualification du recrutement, aspiration à plus de considération, notamment vis-à-vis des médecins, etc.). Mais la même tendance se retrouve dans les autres conflits : dans celui de la SNCF, où la revendication d'une augmentation des rémunérations conserva une place marginale, face aux objectifs essentiels que furent le retrait du projet de salaire au mérite et la demande de plus de considération dans les conditions d'hébergement ; dans le conflit des centres de tri postaux, où l'on observa des tentatives de mise en place d'un service minimum ; dans les conflits de l'aviation civile, où les grévistes ont toujours argué du souci de la sécurité des passagers, etc.

Par sa généralité, cet appel à la reconnaissance de la dignité et de la valeur professionnelle des agents du service public, a constitué l'un des faits marquants des grèves de ces deux dernières années. Mais, à partir du moment où ils n'endossaient pas l'échelle des valeurs de la sphère marchande, ces agents étaient conduits à rechercher ailleurs un étalon de valeur, propre à justifier leurs revendications salariales. Cette quête, presque pathétique, de références qui pourraient être admises par tous, a abouti le plus souvent à deux critères. En premier lieu celui du niveau de formation : c'est la référence omniprésente au « bac + », chacun situant le montant de ses prétentions par rapport au nombre d'années d'études postérieures au baccalauréat. Et en second lieu celui de l'ancienneté : c'est la référence, également récurrente,

au nombre d'années passées au service du public, rapporté au faible montant du traitement. Ces deux critères correspondent parfaitement à la définition de l'esprit de service public, puisqu'ils mettent l'accent, non pas sur la valeur marchande de la prestation de travail, mais sur des valeurs inhérentes à la personne de l'agent public : son ancienneté et son niveau de formation.

L'ambivalence du réflexe identitaire conduit donc à deux types de réactions possibles des agents publics, qui se sont en pratique combinés à des degrés variables d'une grève à l'autre. Il est symptomatique de noter la différence d'attitude des usagers et de l'opinion, selon que dominait l'une ou l'autre de ces réactions. À une extrémité de l'éventail, se trouve la grève procédant d'une forte affirmation de morale professionnelle, et au cours de laquelle le service public continue d'être assuré (cas de la grève des infirmières) ; ce type de grève a bénéficié d'un large soutien des usagers et de l'opinion. À l'autre extrémité, peut être située la grève procédant essentiellement de la défense d'intérêts particuliers, et entraînant de grosses perturbations du service public (cas de la grève des pilotes d'Air Inter) ; ce type de grève a suscité l'hostilité grandissante de l'opinion. Les grèves qu'on pourrait situer au milieu de cet éventail, par exemple celles de la RATP ou de la SNCF, ont suscité chez les usagers une attitude mitigée, faite d'exaspération (notamment en cas de non-respect du préavis) et de compréhension.

*
* *

Parmi les enseignements les plus visibles des mouvements de grève qui agitent les services publics depuis deux ans, deux ou trois méritent d'être soulignés en conclusion. Le premier est la profondeur de la crise des relations de travail dans ce secteur. Dans son sens étymologique, la crise désigne cette étape décisive de la maladie, où l'on balance entre la maladie et la mort. Les récents conflits du travail sont bien le symptôme d'une crise de ce genre. Il ne s'agit pas de mouvements conjoncturels liés à des impatiences salariales, mais du symptôme d'une déstabilisation profonde. Le second enseignement est l'incertitude quant à l'issue de cette crise. Les conflits témoignent d'un fort réflexe identitaire des agents, qui peut les conduire aussi bien à la réaffirmation véhémement, qu'à l'abandon des valeurs constitutives de l'esprit de service public. Il est donc autant possible de tabler sur les signes de sa régénération, que sur les ferments de sa décomposition. Cela signifie que la disparition des conflits ne sera pas forcément de bon augure, car elle pourra accompagner aussi bien la rénovation d'un esprit de service public conciliant ses valeurs propres et celles de dynamisme et d'efficacité, que sa sclérose et l'abandon de son personnel au découragement ou à l'indifférence.

(11) Réaction qui demeure désespérée : les postes italiennes, qui sont beaucoup plus avancées sur la voie de la décomposition de l'esprit de service public, ont mis à jour ces dernières années un comportement autrement ingénieux, consistant, non pas à brûler les sacs postaux, mais à les vendre au poids à des marchands de papier.