

*L'évolution du droit des relations du travail des agents non-titulaires
de la fonction publique d'État (milieu XIX^e-milieu XX^e siècle).
Relations individuelles et collectives du travail, protection sociale, emploi.*

Résumé de la thèse

Quentin LOHOU

Présentation du sujet

Les investigations en histoire du droit des relations du travail dans le secteur privé font l'objet, en France, de nombreuses recherches depuis une trentaine d'années. Mais force est de constater que le secteur public, dont la fonction publique, n'a pas bénéficié d'un tel intérêt. Le présent travail se propose de contribuer à l'histoire du droit de la fonction publique en analysant le cas particulier des agents non-titulaires.

Le sujet trouve aujourd'hui un écho certain. En effet, la récente loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet aux administrations, dans la fonction publique d'État, d'avoir recours à des agents non-titulaires, dénommés « contractuels », pour occuper la plupart des emplois répondant à des besoins permanents¹. Les perspectives qu'ouvre cette loi ne sont pas anodines : ce texte modifie celui du 13 juillet 1983 relatif aux droits et obligations des fonctionnaires – c'est-à-dire les agents titulaires et notamment ceux de la fonction publique d'État – qui établit que les emplois civils permanents doivent être pourvus par des personnels titulaires². La loi de 1983 s'inscrit dans la continuité d'une législation plus ancienne, pionnière dans la proclamation de cette conception de l'emploi dans la fonction publique d'État : celle du 3 avril 1950, dont le seul intitulé (la « réforme de l'auxiliariat »³) souligne l'importance du problème posé par l'existence même de ce personnel, non-titulaire, dans l'administration.

¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, *Journal officiel* du 7.

² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 3, *Journal officiel* du 14, p. 2174.

³ Loi n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat, *Journal officiel* du 6, p. 3704.

L'objet de la loi du 3 avril 1950 est de grande ampleur : limitation du recours aux agents non-titulaires et, en même temps, redéfinition de leur régime juridique sous la forme d'un droit des relations du travail commun, quelle que soit l'administration qui les emploie. Effectivement, jusqu'à l'adoption de cette loi, le droit applicable aux agents non-titulaires se distinguait surtout par une très grande diversité de leurs régimes selon les administrations employeuses.

Jusqu'à présent, aucun travail d'historien(ne) du droit n'avait traité de l'évolution de ce(s) régime(s) juridiques, antérieurement ou postérieurement à la loi du 3 avril 1950.

Les travaux s'attachent à une catégorie spécifique d'agents non-titulaires, les « auxiliaires ». Il s'agit d'agents civils (c'est-à-dire non-militaires) qui travaillent dans les administrations de l'État (*i. e.* la fonction publique d'État). Parmi ces auxiliaires, seuls ceux qui ne sont pas affectés à des emplois d'ouvriers – dès lors qualifiables d' « employés » – concentrent l'attention de la recherche. Enfin, cette dernière s'inscrit dans le cadre de la France métropolitaine, entre les milieux du XIX^e et XX^e siècles. Ces bornes temporelles sont caractérisées par l'adoption de deux lois importantes. D'une part, celle du 9 juin 1853 qui généralise l'octroi d'une pension de retraite aux fonctionnaires de l'État⁴ et exclut de son champ d'application d'autres agents, les non-titulaires. D'autre part, celle du 3 avril 1950 qui a vocation à résorber l'auxiliarat dans la fonction publique d'État⁵.

Si l'étude porte sur les auxiliaires de la fonction publique d'État dans son ensemble, elle se concentre en particulier sur le ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones (PTT). Les PTT présentent en effet l'avantage d'être une vieille administration, productrice d'un volume considérable d'archives, et qui recrute des auxiliaires au moins depuis le milieu du XIX^e siècle. De plus, ces derniers ne constituent pas un ensemble homogène puisqu'ils sont répartis entre « temporaires » et « permanents ». La situation des auxiliaires au plan interministériel est cependant largement prise en compte.

La problématique du sujet est construite sur l'opposition, dans le façonnement du régime du travail, entre le droit privé (autrement dit le régime du salariat de droit commun) et le droit public (plus précisément le régime des fonctionnaires, exorbitant du droit commun). Cette analyse se double d'une autre réflexion, indissociable, portant sur le choix du modèle de fonction publique : le fonctionnariat doit-il y être la situation juridique ordinaire et donc l'auxiliarat l'exception ? Ou, inversement, être supplanté par la généralisation de

⁴ Loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, *Bulletin*, n° 54, p. 985.

⁵ Loi précitée n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliarat.

l'auxiliariat ? En d'autres termes, convient-il de rimer la fonction publique au système de la carrière ou à celui de l'emploi ?

Pour développer ces enjeux, la recherche menée explore les relations du travail entendues *lato sensu* : droit des relations individuelles et collectives du travail, droit de la protection sociale et droit de l'emploi. Afin de traiter ces différents domaines, sont analysés le contenu du droit ainsi que sa forme. L'on mesure de cette façon la portée – contraignante ou non – et le degré de stabilité que ses auteurs lui assignent. Cette approche s'insère dans une perspective d'histoire sociale du droit, c'est-à-dire de restitution du contexte (politique et social) dans lequel s'inscrit la conception de la norme. L'accent est mis sur la manière dont les acteurs du droit (particulièrement politiques, administratifs et syndicaux) appréhendent ce dernier.

La thèse s'articule selon un plan chronologique et, dans une certaine mesure, thématique. La première partie met l'accent sur l'influence considérable du droit commun du travail, de la protection sociale et de l'emploi dans la formation du régime des auxiliaires, du milieu du XIX^e siècle jusqu'à la fin du régime de l'État français, en 1944. Ce dernier tentera de transformer la fonction publique, jusque-là construite sur le système de la carrière, en l'inscrivant dans le modèle de l'emploi. La seconde partie montre que les réformes appliquées à compter de la Libération par le Gouvernement provisoire de la République française relèvent d'une démarche opposée puisque le régime des fonctionnaires devient la référence. Cette partie comporte, ceci dit, des développements thématiques qui relativisent à quelques égards l'influence du droit privé tel que décrit dans la première partie.

I- L'emprise du droit commun

Le début de la première partie revient sur les motivations des administrations pour recruter des auxiliaires. L'embauche de cette main-d'œuvre est bien sûr rendue nécessaire pour assurer quotidiennement le fonctionnement régulier du service – y compris en cas de grève du personnel en fonctions. Plus exceptionnellement, durant les guerres, les administrations recourent à de nombreux auxiliaires pour suppléer les agents mobilisés. Quand l'effectif d'agents non-titulaires (auxiliaires compris) ne constitue environ que 3 % du personnel de la fonction publique d'État à la veille de la Guerre de 1914-1918, il avoisine 20 % en 1921. De la même façon, pour la période de la Seconde Guerre mondiale, la proportion d'agents non-titulaires passe de 32 % en 1941 (contre près de 20 % en 1936) à 40 % en 1947. Les retours

aux périodes de paix – et donc au fonctionnement régulier des administrations – s’accompagnent du licenciement d’auxiliaires mais ne signifient pas pour autant l’abandon définitif de l’embauche de cette main-d’œuvre. En 1950, elle représente encore 30 % des effectifs. Enfin, les auxiliaires, moins coûteux que la main-d’œuvre titulaire, présentent l’avantage d’être plus disciplinés.

Même si bon nombre de ces auxiliaires travaillent en permanence au service de l’État, ils ne bénéficient pas du statut des fonctionnaires, avantageux à divers égards. Le régime juridique des fonctionnaires ne relève que du droit public par la formation progressive d’un « statut » dont l’accès s’effectue par un moyen caractéristique de la fonction publique, le concours. Certes, ce statut impose aux fonctionnaires des obligations mais leur octroie, en contrepartie, des garanties particulières qui s’organisent autour d’une carrière couronnée par une pension de retraite. Ces deux éléments traduisent l’objectif de stabilisation de l’agent titulaire dans son emploi. De la même façon, le mécanisme de l’avancement et le paiement d’une rémunération mensuelle (le « traitement ») au montant invariable, à laquelle s’ajoutent des indemnités, jouent en faveur du principe de stabilité de l’emploi. Les agents titulaires jouissent en outre de dispositions bénéfiques en matière disciplinaire⁶ et de protection sociale ainsi que de congés rémunérés⁷.

Ainsi écartés du régime des fonctionnaires, les auxiliaires se voient largement intégrés dans la sphère du droit privé. Dans l’ensemble de la fonction publique, ils sont titulaires d’un contrat de travail de droit privé. C’est d’ailleurs ce que promeuvent la doctrine juridique, les juges et une administration comme les PTT.

L’influence du droit privé se manifeste également en matière de rémunération. Dans l’ensemble, les auxiliaires de la fonction publique perçoivent des émoluments qualifiés, comme en droit du travail, de « salaires ». De même, à l’instar des ouvriers des entreprises privées, ces salaires sont généralement fixés à la journée ce qui provoque, selon les périodes, d’inévitables variations dans leurs montants. Cette conception de la rémunération des auxiliaires est par ailleurs affinée par l’étude du cas des PTT : recrutée en raison de la guerre franco-prussienne de 1870, la main-d’œuvre provisoire se voit attribuer un salaire devant être négocié avec l’administration. Ce système, appliqué aux auxiliaires « temporaires », demeurera en vigueur jusqu’en 1937. Pour l’administration, l’avantage est réel puisque les rémunérations (journalières voire même horaires) octroyées sont plus faibles que celles des personnels titu-

⁶ Telle que le droit à la communication du dossier en cas de poursuite disciplinaire (loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes pour l’exercice 1905, art. 65, *Journal officiel* du 23, p. 2577).

⁷ Décret du 9 novembre 1853 portant règlement d’administration pour l’exécution de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, *Bulletin*, n° 104, p. 881.

laires. L'instabilité des émoluments, de même que leur insuffisance, se vérifie également pour une autre catégorie d'auxiliaires des PTT qualifiés de « permanents » : les salaires qu'ils perçoivent sont fixés unilatéralement par l'administration, comme ceux des fonctionnaires, mais demeurent établis à l'heure.

La mise à l'écart juridique des auxiliaires du reste des agents concourt à leur marginalisation sociale. Jusqu'en 1936, parmi les fédérations syndicales de la Confédération générale du travail (CGT), une seule accepte l'adhésion des auxiliaires de la fonction publique : il s'agit de celle des employés du commerce et de l'industrie qui regroupe pourtant des salariés du secteur privé. En effet, un critère essentiel les relie à la situation des auxiliaires : ils sont titulaires d'un contrat de travail de droit privé. De larges développements sont ainsi consacrés à l'histoire du syndicalisme des auxiliaires – dont le déploiement date de la Première Guerre –, et aux relations entretenues avec celui des fonctionnaires. De nombreux syndicats d'agents titulaires se révèlent en effet hostiles à soutenir les syndicats d'auxiliaires qui, en référence au régime des fonctionnaires, réclament davantage de garanties juridiques. La position de ces syndicats s'explique par leur conception de la fonction publique : pour eux, tout emploi répondant à un besoin permanent doit être occupé par un agent titulaire. Il s'agit ainsi de défendre la conception d'une fonction publique fondée sur le modèle de la carrière, jugé seul capable de prévenir l'arbitraire hiérarchique à l'égard des agents et d'assurer une exécution du service public conforme à l'intérêt général.

Dans le sillage de la reconnaissance de l'existence d'un contrat de travail de droit privé, l'imprégnation du régime des auxiliaires de la fonction publique par le droit privé s'étend à d'autres domaines. Dans le champ de la protection sociale, les auxiliaires se voient soumis à la législation de droit commun qui inaugure la construction d'un droit protecteur à leur égard. C'est d'abord la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail qui, tardivement et progressivement, s'appliquera. Plus prompt sera l'affiliation au régime général des retraites fixé par la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, ainsi qu'aux assurances sociales créées par la loi du 5 avril 1928⁸.

L'étude de la réglementation relative aux accidents du travail dans la seule administration des PTT révèle que la situation juridique même d'auxiliaire est liée à la formation d'un droit forgé sous une forme particulière : l'instruction ou la simple note. L'usage de cette forme du droit – également constatée dans d'autres domaines –, dénuée de toute stabilité et

⁸ Respectivement : loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, *Journal officiel* du 10, p. 2209 ; loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, *Journal officiel* du 6, p. 2298 ; loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, *Journal officiel* du 12, p. 4086.

donc de sécurité juridique, est donc associé à la situation de l'auxiliaire dont la stabilité dans l'emploi n'est pas reconnue par l'administration.

L'imprégnation du régime des auxiliaires par le droit privé a cependant ses limites. Sont écartés les dispositifs existant en droit du travail qui ouvriraient inéluctablement la voie à une contestation de la souveraineté de l'État par ses agents : ni la législation sur les conventions collectives, ni celle des conseils de prud'hommes ne s'appliquent. Ces deux dispositifs, créateurs de droit, présentent en effet le point commun de reposer sur la négociation entre parties opposées. Or, une telle conception des relations entre l'État et ses agents est très majoritairement rejetée par les juristes et les autorités politiques.

Dès lors, le régime des auxiliaires – temporaires comme permanents – de la fonction publique doit-il être davantage irrigué par le droit privé ? Sur ce point, la période de l'entre-deux-guerres, caractérisée par l'activité et l'influence des fayolistes (défenseurs des conceptions de l'ingénieur français Henri Fayol), est déterminante. Leur courant milite pour la rationalisation de l'administration à travers des réformes qui visent à rendre la fonction publique plus efficace et moins coûteuse, sur le modèle de l'entreprise privée. L'accroissement du rendement du travail des agents de la fonction publique est au cœur des préoccupations de ces réformateurs qui prônent l'organisation scientifique du travail. Pour y parvenir, le modèle de la discipline militaire est explicitement convoqué par ce courant. C'est en effet la restauration de l'autorité des chefs dans l'administration qui doit permettre de mieux tenir en mains les agents qui leur sont subordonnés. Ce qui implique d'abandonner le principe du déroulement automatique de la carrière du fonctionnaire. Sont ainsi proposées des mesures telles que l'avancement au choix, le chronométrage du travail ou encore la facilitation du licenciement. La voie empruntée est celle de la généralisation du droit privé dans la fonction publique, au-delà de la seule réforme du régime des auxiliaires. Autrement dit, les fayolistes cherchent à supprimer la fonction publique, caractérisée par le système de la carrière, au profit d'une fonction publique qui s'inscrit dans le modèle de l'emploi. Le droit privé n'a ainsi plus vocation à protéger les auxiliaires, comme le permet la législation instituant une protection sociale à leur égard, mais à se détourner du statut des fonctionnaires. Une telle option paraît d'autant plus réaliste et donc justifiable qu'elle est, en droit, défendue par certains comme le professeur Henry Berthélemy.

Jusqu'à l'avènement du régime de Vichy, ces réformes d'envergure ne verront pas le jour. En effet, à compter de la Première Guerre mondiale, différents gouvernements créent pour les auxiliaires de la fonction publique un tronc juridique commun, qualifiable de « particulier » puisqu'il ne relève ni totalement du droit privé, ni du régime des fonctionnaires. Cela

se vérifie dans le domaine du droit de l'emploi. Tout d'abord, eu égard à leur situation sociale particulière, les victimes de la Guerre de 1914-1918 font l'objet d'une attention soutenue de la part des gouvernements. Dès la fin du conflit, ces derniers réservent aux auxiliaires victimes de la guerre une protection contre d'éventuels licenciements qu'envisageraient les administrations. L'embauche prioritaire des candidats victimes de la guerre aux fonctions d'auxiliaires sera – quoique plus tardivement – également mise en œuvre. Il faut toutefois apporter des nuances à cette intention de protéger les victimes de la guerre : les gouvernements ne souhaitent aucunement garantir pleinement cette protection et ne recourent qu'à de simples circulaires dénuées de portée contraignante.

Ensuite, ce sont des institutions agissant au profit du salariat de droit commun qui, à compter de la Première Guerre mondiale, sont appelées à effectuer les placements et reclassements d'auxiliaires dans la fonction publique : les Offices publics de placement. Néanmoins, à compter de 1937, ces institutions sont secondées par la présidence du Conseil, organe qui n'intervient pas dans les relations du travail de droit commun. Cette instance d'essence politique sera, en 1938, appelée à jouer un rôle bien particulier : celui d'organiser une préférence de reclassement pour les auxiliaires ayant fait preuve de loyauté à l'égard de l'administration. Apparaît également singulier, car plus avantageux, le régime de reclassement propre aux auxiliaires temporaires qui exercent dans les administrations centrales des ministères.

Ce n'est que dans un second temps, à partir de 1936, sous l'impulsion du gouvernement du Front populaire, que les différents régimes des auxiliaires temporaires des services extérieurs des ministères tendent à s'homogénéiser, avec l'adoption de nouvelles garanties sociales. C'est ce dont témoigne en 1937 la création d'un salaire minimum à leur profit. Ce régime juridique particulier, commun à tous les auxiliaires temporaires des administrations de l'État, est consolidé jusqu'en 1940 (dans le contexte d'épuration que l'on connaît). La réforme du droit de la fonction publique initiée par la loi du 14 septembre 1941 supprimera cette réglementation et ambitionnera de la remplacer par un régime pleinement ancré dans le droit privé⁹.

La loi de 1941 prend ses racines à la fin de la Troisième République, dans le cadre des travaux du Comité de réorganisation administrative – rattaché à la présidence du Conseil –, d'inspiration fayolienne. Le projet de texte du Comité sera en effet repris par les auteurs de la loi de septembre 1941 qui ne feront qu'exacerber la portée. Cette loi prévoit que les agents

⁹ Loi n° 3982 du 14 septembre 1941 relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État, *Journal officiel de l'État français* du 1^{er} octobre, p. 4218.

de la fonction publique seront dorénavant répartis entre « employés » et « fonctionnaires ». Les premiers occuperont – selon des critères qui se révéleront d’une application extrêmement complexe – « tous les emplois qui ne répondent pas à *l’objet propre du service public* et tous ceux qui, par leur nature, sont *analogues aux emplois privés* »¹⁰. Les « employés », non-titulaires, sont soumis au droit commun du travail et de la protection sociale alors que les « fonctionnaires », titulaires, continuent de dépendre d’un statut de droit public exorbitant du droit commun¹¹. Pour les thuriféraires de cette réforme, il s’agit de généraliser la condition d’employé et ne réserver celle de fonctionnaire qu’à une minorité d’agents.

L’étude de la genèse de cette loi révèle que son existence même résulte de la volonté de secrétariats d’État bien particuliers : il s’agit des administrations militaires, qui regroupent la Marine, l’Aviation et la Guerre. Ce sont elles qui défendent ardemment – avec quelques nuances – son application la plus absolue. En d’autres termes, elles sont à l’origine de la première réforme visant à ancrer la fonction publique dans le modèle de l’emploi. Les développements dévoilent que la loi de septembre 1941 ne fait, en réalité, que généraliser des dispositifs que l’Aviation et la Guerre avaient précédemment mis en œuvre dans leurs services. Les résultats obtenus convainquent suffisamment leurs défenseurs pour qu’ils militent ardemment pour leur généralisation à toute la fonction publique : le rendement du travail s’améliore, comme la discipline du personnel. Cette politique, particulière aux administrations militaires, découle de l’intérêt que ces dernières accordent à l’organisation scientifique du travail depuis la Première Guerre mondiale et ses nécessités de production industrielle intensive d’armes.

Mais l’interprétation du texte de la loi de septembre 1941 s’avère bien trop fastidieuse. La loi ne sera appliquée qu’aux auxiliaires et que très partiellement : seul leur régime de rémunération sera, à partir de 1942, calqué sur celui du droit commun du travail. En comparant les rémunérations accordées avant et après cette réforme, il est montré que le changement opéré en 1942 mène à une augmentation généralement importante des salaires des auxiliaires. Calquer ces derniers sur ceux des salariés des entreprises privées ne pouvait que les faire augmenter.

Inachevée, l’application de la loi de septembre 1941 était pourtant appelée à se poursuivre, surtout en ce qui concerne les auxiliaires. En ce sens, le secrétariat d’État à l’Économie nationale et aux Finances élabore un projet d’arrêté. Prêt à l’été 1944 mais jamais

¹⁰ Loi précitée n° 3982 du 14 septembre 1941, art. 1^{er} (souligné par nous).

¹¹ Il s’agit de la loi n° 3981 du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l’État et des établissements publics de l’État, insérée au *Journal officiel de l’État français*, précédemment à la loi n° 3982 relative à l’organisation des cadres.

édicte, ce texte prévoit un ensemble de dispositions encadrant les relations individuelles du travail et le droit de la protection sociale des auxiliaires, conformément au droit privé et, plus particulièrement, à des conventions collectives comme celle de la métallurgie parisienne¹².

Que les Finances aient recours à un simple *arrêté* interpelle. D'évidence, la forme juridique d'un tel texte contraste avec la *loi* portant statut général des fonctionnaires précédemment adoptée dans le cadre de la réforme du droit de la fonction publique de septembre 1941. La loi est, pour ses auteurs, synonyme de stabilité et de dignité et ne peut être réservée qu'aux fonctionnaires que le régime veut démarquer des simples employés auxiliaires. Le choix des formes du droit rejoint un indéniable objectif de hiérarchisation des catégories d'agents de l'État.

II- L'immixtion concurrente du régime des fonctionnaires

Dans les années qui suivent la Libération, entre 1945 et 1950, les politiques mises en œuvre par les gouvernements avec le concours des syndicats d'agents de la fonction publique prennent le contre-pied de celle du régime de l'État français. Les développements de la seconde partie de la thèse mettent l'accent sur leurs portées limitées.

À partir de 1945, les gouvernements abandonnent le projet de construction d'une fonction publique rivee au système de l'emploi et choisissent celui de la carrière. Le droit de la fonction publique issu de la réforme vichyste est donc abrogé. Les auxiliaires perçoivent désormais des rémunérations dont le régime juridique est similaire à celui des personnels titulaires. Dorénavant décrochées des montants de celles des salariés du secteur privé, les rémunérations des auxiliaires deviennent inférieures à ce qu'ils percevaient précédemment en application de la loi de septembre 1941.

De plus, pour la première fois, les auxiliaires des administrations sont, à l'image des fonctionnaires, dotés d'un « statut » constitué par le décret du 19 avril 1946¹³. Paradoxalement, ce décret n'est autre que le projet d'arrêté de 1944, revu dans le but d'assurer aux auxiliaires de nouvelles garanties s'apparentant davantage à celles des fonctionnaires. Cependant,

¹² Projet d'arrêté fixant les dispositions d'ordre général applicables aux employés auxiliaires de l'État, conservé au Centre des archives économiques et financières (cote : B 10 514).

¹³ Décret n° 46-759 du 19 avril 1946 fixant les dispositions d'ordre général applicables aux employés auxiliaires de l'État, *Journal officiel* du 21, p. 3342.

seuls les auxiliaires recrutés jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 3 avril 1950¹⁴, censée résorber l'auxiliariat, bénéficient de ce décret.

Ce rapprochement de la condition juridique des auxiliaires avec celle des agents titulaires se vérifie aussi dans les méthodes de reclassement des auxiliaires licenciés. Contrairement à la pratique née de la Première Guerre mondiale consistant à recourir aux Offices publics de placement pour reclasser les auxiliaires congédiés, une nouvelle institution, indépendante de celles agissant au profit du salariat de droit commun, est créée en 1946 : le Centre d'orientation et de réemploi, qui a pour mission de reclasser prioritairement les auxiliaires et les fonctionnaires licenciés avant toute nouvelle embauche de primo-entrants dans la fonction publique. C'est finalement un « marché du travail fermé »¹⁵ propre à la fonction publique, mais provisoire, qui est créé au bénéfice des agents titulaires comme des auxiliaires. Dans ce cadre, l'activité du Centre d'orientation et de réemploi, contrairement à l'intervention de la présidence du Conseil en 1938, exclut toute considération politique dans la gestion de la main-d'œuvre auxiliaire.

Après cette première phase d'ajustement du régime juridique des auxiliaires sur celui des fonctionnaires, la loi du 3 avril 1950 ouvre un nouveau chantier, celui de la résorption de l'auxiliariat dans la fonction publique¹⁶. Elle devait ainsi mettre fin au recrutement incontrôlé et abusif d'auxiliaires tel que pratiqué jusqu'alors. La loi entend ancrer définitivement la fonction publique dans le modèle de la carrière. Suivant l'exigence, posée par la loi elle-même, que les emplois répondant à des besoins permanents doivent être occupés par des agents titulaires, le texte limite drastiquement les cas de recours aux nouveaux agents non-titulaires. Leur situation juridique devait être, en outre, réglée par un autre texte que le décret précité du 19 avril 1946. Mais l'objectif n'a jamais été atteint : le recrutement d'agents non-titulaires se poursuit en contradiction avec les termes de la loi de 1950 sans que, par ailleurs, un régime juridique commun à ces nouvelles recrues ne soit immédiatement créé. Dans les faits, les régimes de ces nouveaux agents non-titulaires sont bien moins avantageux que celui du décret du 19 avril 1946.

Les nouvelles réformes menées après la Libération ne doivent cependant pas occulter certains dispositifs préexistants qui permettaient déjà de rattacher plus ou moins vigoureusement les auxiliaires au régime des fonctionnaires. Mais la portée de chacun de ces procédés

¹⁴ Loi précitée n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat.

¹⁵ Cette expression est empruntée à C. PARADEISE, « Les professions comme marchés du travail fermés », *Sociologie et sociétés*, 1988, n° 2, p. 9-21.

¹⁶ Loi précitée n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat.

s'avère très inférieure à celles des réformes mises en œuvre entre 1945 et 1950. L'analyse spécifique du cas des auxiliaires des PTT montre que cette administration crée progressivement, à compter des premières années du XX^e siècle, une figure d'agent non-titulaire hybride, entre l'auxiliaire « temporaire » et le fonctionnaire : l'auxiliaire « permanent » dont le régime du travail et de protection sociale reproduit celui des agents titulaires. Un tel régime révèle ses limites : il n'épouse que partiellement celui des fonctionnaires et ne concerne qu'une minorité d'auxiliaires.

Parallèlement à l'auxiliariat permanent, un autre procédé est utilisé dans la fonction publique : la titularisation. La loi du 3 avril 1950 est le premier texte à titulariser massivement des auxiliaires dans le but de réduire significativement leur nombre¹⁷. En effet, avant cette loi, les titularisations ne s'accompagnaient pas d'une volonté de renforcer le système de la carrière : jusqu'à l'entre-deux-guerres, elles ne concernent que quelques catégories restreintes d'agents. C'est le cas de la titularisation des commis auxiliaires des Postes et Télégraphes à la fin du XIX^e siècle puis de celle, attribuée dans l'ensemble de la fonction publique, aux seuls pensionnés de la Guerre de 1914-1918¹⁸ et, enfin, de celle accordée aux bénéficiaires de certains emplois dits « réservés »¹⁹.

Avec la politique du Gouvernement provisoire de la République française, les plans de titularisation sont de portées plus étendues mais restent insuffisants. Une première ordonnance de mai 1945 titularise ainsi un grand nombre d'auxiliaires de la fonction publique. Elle ne s'inscrit pas, pour autant, dans l'objectif de résorption de l'auxiliariat²⁰. En revanche, un autre texte adopté en octobre 1946 poursuivra ce dessein. Mais il n'est, lui, applicable qu'aux auxiliaires des administrations centrales²¹. C'est dans ce cadre, caractérisé par des textes lacunaires, qu'est promulguée la loi du 3 avril 1950. Cette dernière s'analyse comme une synthèse des dispositifs de titularisation de 1945 et 1946. L'étude de la loi de 1950 permet par ailleurs de constater l'évolution de la position du syndicalisme des agents titulaires : la loi prévoit que les auxiliaires seront titularisés dans les emplois du cadre normal des fonctionnaires, à la place d'agents recrutés par concours, et les syndicats de fonctionnaires y souscrivent désormais pleinement.

¹⁷ Loi précitée n° 50-400 du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat.

¹⁸ Loi du 26 avril 1924 assurant l'emploi obligatoire des mutilés de la guerre, *Journal officiel* du 29, p. 3862.

¹⁹ Loi du 21 juillet 1928 modifiant ou complétant les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13 et 16 de la loi du 30 janvier 1923, qui réserve des emplois aux anciens militaires pensionnés pour infirmités de guerre ainsi qu'aux veuves et aux orphelins de guerre, *Journal officiel* du 27, p. 8334.

²⁰ Ordonnance n° 45-1006 du 21 mai 1945 relative à la titularisation des employés auxiliaires temporaires de l'État, *Journal officiel* des 21-22, p. 1882.

²¹ Loi n° 46-2154 du 7 octobre 1946, art. 119, *Journal officiel* des 7-8, p. 8511.

Jusque-là, la défense par ces mêmes syndicats de l'accès à la fonction publique uniquement par concours impliquait le rejet des plans de titularisation à l'image de celui adopté en 1950. Les syndicats reprochaient également à ces derniers la concurrence dans l'accès aux emplois destinés à l'avancement des fonctionnaires et dans ceux pour lesquels une mutation est espérée. Ils dénoncent aussi le manque de compétences professionnelles des auxiliaires titularisés. Ce problème est également soulevé par l'administration et les autorités politiques. Celles-ci s'attachent de surcroît à reprocher les dépenses supplémentaires engendrées par les titularisations, notamment du fait du rattachement des agents titularisés au régime des pensions civiles des fonctionnaires.

C'est afin de satisfaire ces critiques que des ersatz de titularisation pleine et entière sont imaginés dès les premières « titularisations » mises en place après la Première Guerre mondiale. Certaines administrations, notamment les PTT, essaient même de s'affranchir de leurs obligations de titulariser. La puissante direction du Budget du Ministère des Finances, qui conserve son rôle ancien de gardienne des deniers de l'État, parviendra quant à elle à restreindre les effets de la loi du 3 avril 1950. Ceux-ci restent tout de même appréciables puisque, à l'échelle de la fonction publique, 82 000 auxiliaires sont titularisés.

Malgré ces résultats satisfaisants au regard de l'objectif fixé, ces nombreuses titularisations ne permettent finalement pas de résorber l'auxiliariat. En contradiction avec les termes de la loi du 3 avril 1950, le recrutement d'agents désormais dénommés « non-titulaires » ne s'est jamais tari.

Conclusion

En désorganisant le fonctionnement des administrations, les Première et Seconde guerres mondiales ont nécessité de nombreuses embauches de personnels qui devaient, en principe, quitter l'administration à la fin du conflit. Cela n'a pas toujours été le cas. Ces périodes constituent des étapes majeures dans le développement de l'auxiliariat dans la fonction publique. Le régime autoritaire de Vichy puis les suivants, à partir du Gouvernement provisoire de la République française, tenteront de réformer le régime de l'auxiliariat – temporaire comme permanent – avec deux approches nettement distinctes : le premier a pour dessein la constitution d'une fonction publique rivée sur le système de l'emploi dans l'objectif de discipliner les agents de l'État ; les gouvernements suivants, pour lesquels le système de la carrière

sert de référence, s'inscrivent dans une démarche de libéralisation (au sens politique du terme) du droit de la fonction publique.

Les réflexions que suggère la comparaison entre ces deux modèles de fonction publique permettent de saisir plus précisément la genèse de l'introduction, en France, de concepts managériaux aujourd'hui promus par les tenants du Nouveau management public qui souhaitent la généralisation de la contractualisation des personnels de la fonction publique.

À cet égard, les administrations militaires ont joué un rôle clé dans la conception de la réforme vichyste du droit de la fonction publique. Aussi serait-il judicieux d'approfondir et d'élargir l'examen de l'influence de la sphère militaire sur la construction des droits de la fonction publique dans le cadre international tel que celui des protectorats.