La progressive mise en place de la « collaboration » entre l'administration et les organisations corporatives des instituteurs avant la Seconde Guerre mondiale

*The gradual setting up of “collaboration” between government and primary
school teachers’ corporate organisations before the Second World War*

Loïc Le Bars

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/3211>

DOI : 10.4000/histoire-education.3211

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2016

Pagination : 9-28

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Loïc Le Bars, « La progressive mise en place de la « collaboration » entre l'administration et les
organisations corporatives des instituteurs avant la Seconde Guerre mondiale », *Histoire de l'éducation*
[En ligne], 146 | 2016, mis en ligne le 30 décembre 2019, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/3211> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.3211>

La progressive mise en place de la « collaboration » entre l'administration et les organisations corporatives des instituteurs avant la Seconde Guerre mondiale

Loïc Le Bars

En 1909, le rapporteur d'un projet de loi sur l'instauration d'un statut des fonctionnaires, Georges Chaigne, peut affirmer à la tribune de la Chambre des députés sans crainte d'être contredit qu'« à l'heure actuelle, la démocratie française est administrée comme si Louis XIV ou Napoléon régnaient encore. En haut, une volonté souveraine; au-dessous, des manœuvres chargés d'exécuter des décisions prises en dehors d'eux »¹. Dans l'enseignement primaire, cette contradiction entre un régime politique se réclamant de la démocratie et le fonctionnement autocratique de son administration est d'autant plus mal vécu que les instituteurs sont nommés par les préfets qui ne se privent pas de répondre favorablement aux sollicitations des élus de leur département désireux d'obtenir le « déplacement d'office » d'un instituteur aux idées trop « avancées », ou qui refuse de devenir leur agent électoral, et son remplacement par un fonctionnaire plus docile.

La nomination des instituteurs par « l'autorité académique », la fin du « piston politique » et la possibilité d'un recours en cas de déplacement d'office constituent déjà, pendant les deux dernières décennies du XIX^e siècle, les

1 *Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur [REP]*, n° 1, 3 octobre 1909.

principales revendications défendues par leurs représentants dans les conseils départementaux de l'enseignement primaire. Mais dans quelle mesure les élus du personnel, moins d'un tiers du total des conseillers, peuvent-ils répondre aux attentes de leurs électeurs en l'absence d'organisations corporatives véritablement représentatives et capables d'intervenir auprès des inspecteurs d'académie? Les difficultés qu'ils éprouvent à jouer le rôle auquel ils aspirent les déterminent à revendiquer la réforme des conseils départementaux afin de les transformer en organismes paritaires.

Ces élus parviennent au tournant du siècle à se regrouper dans une Entente. Mais celle-ci va progressivement s'intégrer dans les organisations professionnelles qui, mettant à profit la bienveillance et même les encouragements du gouvernement de «défense républicaine» de Waldeck-Rousseau, s'affirment et prolifèrent à la fin des années 1890 et au début du XX^e siècle. Ces amicales et l'Entente des conseillers départementaux, de même que les premiers syndicats qui apparaissent dès 1904, intègrent très rapidement dans leur programme revendicatif la réforme des conseils départementaux et leur transformation en organismes paritaires. Mais, pour «la minorité agissante» que l'on retrouve aussi bien dans les syndicats qu'à la tête de la Fédération des amicales à partir de 1907-1909, l'instauration du paritarisme n'est pas une fin en soi. S'appropriant les conceptions syndicalistes révolutionnaires défendues alors par la CGT, elle entend pouvoir un jour, grâce «à l'organisation idéale de la démocratie», substituer «les associations corporatives à l'administration et à ses chefs»². Il s'agit là bien évidemment d'un objectif à long terme, qui ne pourra être atteint que dans une société en marche vers le socialisme, que les responsables de la Fédération des amicales regroupant la grande majorité du personnel de l'enseignement primaire, et ceux de la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices (FNSI) qui ne compte que quelques milliers d'adhérents, appellent de leurs vœux, et cela quelques soient leurs divergences sur la manière d'y parvenir. Ils préconisent donc dans un premier temps l'instauration d'une «collaboration» avec les représentants de l'administration dans des organismes consultatifs paritaires.

Face au développement et à l'affirmation des amicales et à l'apparition d'un syndicalisme qu'ils ne parviennent pas à éradiquer, les gouvernements en viennent à élaborer des projets de statuts des fonctionnaires légitimant et

2 Émile Glay, *ibid.*, n°45, 5 août 1906.

encadrant leurs associations professionnelles mais leur refusant le droit de se syndiquer : « En faisant participer les associations à certaines instances (en matière disciplinaire ou d'avancement), on tendrait à les intégrer et [...] certaines velléités révolutionnaires seraient ainsi désamorcées »³. La FNSI et, après quelques hésitations, la Fédération des amicales rejettent ces différents projets qui tous revêtent un caractère jugé « nettement réactionnaire »⁴ puisqu'ils mettent les fonctionnaires « hors du droit commun » alors qu'ils sont des travailleurs comme les autres, confrontés à l'État-patron et qu'ils doivent donc jouir du « bénéfice intégral de la loi de 1884 ». De même, après la Première Guerre mondiale, le Syndicat national des instituteurs et institutrices, né de la syndicalisation des amicales et affilié à la CGT, oppose, comme les autres organisations syndicales de fonctionnaires, à un statut octroyé le « contrat collectif » négocié entre ces dernières et l'administration et devant permettre l'instauration de « comités professionnels paritaires » dans les départements mais aussi au plan national.

Mais, avant comme après la guerre, la plupart des gouvernements n'envisagent de réformer les conseils départementaux existants que dans le cadre de la mise en place du statut des fonctionnaires qu'ils ne parviennent pas à faire adopter par le Parlement. Il en est de même pour les projets de loi accordant le droit syndical aux fonctionnaires et reconnaissant à leurs organisations un droit de contrôle sur les décisions de l'administration. Il s'avère donc impossible de mettre en œuvre la collaboration par un changement de législation.

Il est cependant un autre terrain où les organisations corporatives peuvent agir. Car certains inspecteurs d'académie s'engagent dans une collaboration officieuse alors même qu'aucun texte ministériel ne les invite à le faire. Quand le contexte politique le permet et qu'arrive au pouvoir un gouvernement désireux de trouver un terrain d'entente avec les amicales ou, après la guerre, avec les syndicats qualifiés de « réformistes », la Fédération des amicales et à sa suite le SN demandent et obtiennent dans un premier temps la généralisation des procédures de collaboration et des organismes consultatifs instaurés localement puis des garanties de plus en plus précises sur leur fonctionnement. Les circulaires ministérielles qui déclinent ces différentes mesures en 1911 (Théodore

3 Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 46.

4 Ordre du jour adopté au congrès fédéral d'août 1907.

Steeg), 1925 (Anatole de Monzie) et enfin 1937 (Jean Zay), constituent autant d'étapes décisives dans la mise en œuvre de cette collaboration.

I. La situation ambiguë des conseillers départementaux

Pour qu'il pût y avoir collaboration, il fallait que l'administration, à ses différents niveaux, eût en face d'elle des interlocuteurs suffisamment représentatifs et surtout bien décidés à imposer « l'organisation démocratique de l'administration de l'Instruction publique »⁵. Cela a progressivement été le cas, dans une certaine mesure tout au moins, des élus du personnel enseignant aux conseils départementaux de l'enseignement primaire. Instaurés par la loi du 14 juin 1854, ces derniers avaient hérité des « attributions déferées aux conseils académiques »⁶ départementaux mis en place par la loi Falloux pour tout ce qui concernait l'enseignement primaire⁷. Ils étaient présidés par les préfets et comportaient des représentants des cultes, des conseillers généraux, des magistrats mais aucun instituteur. La loi Goblet leur donna de nouvelles attributions et modifia profondément leur composition⁸ :

« Il est institué, dans chaque département, un conseil de l'enseignement primaire composé ainsi qu'il suit :

1° Le préfet, président ;

2° L'inspecteur d'académie, vice-président ;

3° Quatre conseillers généraux élus par leurs collègues ;

4° Le directeur de l'école normale d'instituteurs et la directrice de l'école normale d'institutrices ;

5° Deux instituteurs et deux institutrices⁹ élus respectivement par les instituteurs et institutrices publics titulaires du département, et éligibles soit parmi les directeurs et directrices d'écoles à plusieurs classes ou d'écoles annexes à l'école normale, soit parmi les instituteurs et institutrices en retraite ;

6° Deux inspecteurs de l'enseignement primaire désignés par le ministre. »

Ce conseil composé de quatorze membres, dont seulement quatre représentants du personnel, n'était donc pas un organisme paritaire. Mais l'entrée de ces derniers constituait, malgré tout, une avancée incontestable. Cependant, « le

5 « Projet de manifeste du Syndicat des instituteurs et institutrices du Rhône », *REP*, n°32, 8 mai 1910.

6 Article 7 de la loi du 14 juin 1854.

7 La loi du 14 juin 1854 créait 16 académies en remplacement des 86 académies départementales instaurées par la loi Falloux en 1850.

8 Article 44.

9 Sauf le Conseil de la Seine qui comptait sept instituteurs et sept institutrices.

législateur de 1886 [...] avait gardé quelque défiance à l'égard du corps électoral concerné¹⁰» et déclaré inéligibles les instituteurs et institutrices adjoint(e)s. Ce ne fut qu'en 1901 qu'une loi mit fin à ce qui était pour eux une « curieuse anomalie »¹¹ et les rendit éligibles.

La compétence du conseil s'étendait sur l'ensemble de l'organisation de l'enseignement primaire dans le département. Il devait s'assurer que « les programmes, les méthodes et les règlements édictés par le Conseil supérieur » étaient correctement appliqués et arrêter les règlements intérieurs des écoles. Il pouvait adopter des vœux en faveur des réformes qu'il jugeait utile d'introduire. Il se prononçait également pour avis sur les sanctions disciplinaires les plus graves (censure, révocation, interdiction) infligées aux instituteurs. Surtout, il dressait chaque année les listes des nominations et des promotions au choix à partir de celles que lui transmettait l'inspecteur d'académie. Il n'avait pas le droit d'y ajouter des noms mais pouvait en modifier l'ordre de présentation¹².

Les attributions du conseil départemental étaient donc suffisamment vastes pour permettre aux élus du personnel d'y évoquer publiquement « la plupart des problèmes de la vie professionnelle »¹³. En l'absence d'organisations représentatives, ils ne tardèrent pas à apparaître comme les porte-parole de leur corporation. Ils prirent ainsi « aux yeux de l'administration comme aux yeux de leurs collègues le caractère d'une représentation officieuse et permanente à compétence illimitée »¹⁴. Mais, faute de pouvoir s'appuyer sur une force organisée, ces élus ne pouvaient guère compter pour répondre aux attentes de leurs collègues que sur leur compétence, leur autorité personnelle et leur capacité à entretenir de bonnes relations avec les inspecteurs d'académie. Parmi ces derniers, quelques-uns se montrèrent disposés à jouer le jeu et à consulter les représentants du personnel pour établir les listes qu'ils proposaient ensuite aux conseils départementaux. Certains le faisaient pour éviter de commettre involontairement des injustices, d'autres parce qu'il leur était plus facile de résister aux exigences du préfet et de ne pas tenir compte des « recommandations » des hommes politiques quand ils pouvaient se targuer du soutien des élus mandatés

10 René Péron, *REP*, n° 10, 4 décembre 1927.

11 *Id.*

12 Loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'Instruction primaire publique et les traitements du personnel de ce service.

13 René Péron, *REP*, n° 10, 4 décembre 1927.

14 *Id.*

par leurs collègues. Mais cette concertation dépendait entièrement de leur bon vouloir et pouvait être remise en cause au hasard de leurs mutations. Dans ces conditions, les conseillers avaient tendance à pratiquer « la tactique des concessions¹⁵ » qui émoussait « leur capacité de résistance » et les empêchait de combattre efficacement les méfaits du « favoritisme politique ». De plus, cette concertation, n'ayant aucun caractère officiel, se faisait à l'abri des regards dans les cabinets des « chefs » qui pouvaient ainsi circonvenir les conseillers les moins disposés ou les moins armés à leur tenir tête. D'autre part, nombre d'instituteurs les sollicitaient pour intervenir en leur faveur, ce qui parfois donna naissance à un « favoritisme nouveau » tout aussi nocif que celui découlant de l'intervention des hommes politiques.

Beaucoup de conseillers départementaux étaient conscients du caractère « équivoque et délicat » de leur situation. À leurs yeux, le seul moyen d'éviter les dérives qui pouvaient en résulter était de « donner à leur rôle une conception de combat ». Ils estimaient donc nécessaire de se regrouper et de se concerter afin que leur action fût plus collective et par là « plus efficace »¹⁶. En janvier 1900, les conseillers de la région lyonnaise se regroupèrent dans un *comité d'initiative* et invitèrent les élus des autres départements à faire de même. Ils les conviaient d'autre part à assister au premier congrès des amicales, convoqué pour le mois d'août, comme les avait invités à le faire son comité d'organisation. Leur appel fut entendu : de nombreux conseillers départementaux se réunirent à l'occasion de ce congrès. Ils fondèrent l'Entente des conseillers départementaux qui ne prit sa forme définitive qu'en 1905 à l'occasion de la tenue du cinquième congrès des amicales. Si certains conseillers ne voyaient pas d'un très bon œil la montée en puissance des amicales qui risquait de remettre en cause leur rôle d'intermédiaires privilégiés entre l'administration et leurs collègues, beaucoup d'autres avaient donc admis qu'ils devaient s'intégrer dans le « groupement qui seul pouvait parler au nom de la corporation, parce que seul il pouvait décider un programme, arrêter une action commune, exercer un contrôle sur ses élus ».

15 *Id.*

16 « Appel du Comité d'initiative des conseillers départementaux de la région lyonnaise », *REP*, n°22, 18 février 1900.

II. L'émergence des organisations corporatives

En septembre 1887, le ministre de l'Instruction publique Eugène Spuller, publia une circulaire rappelant que la loi de 1884 ne s'appliquait pas à la fonction publique et qu'en conséquence les premiers syndicats fondés par les instituteurs étaient illégaux. Seules des associations professionnelles cantonnées aux questions pédagogiques ou au « secours mutuel » et étroitement surveillées par l'administration, pouvaient être tolérées à condition de ne pas chercher à se fédérer. Après ce rappel à l'ordre, le redémarrage du mouvement corporatif fut difficile : en 1891, on ne comptait que vingt-cinq associations qui souvent avaient pris le nom d'amicales. L'amicalisme ne reprit son essor que dans les trois dernières années du XIX^e siècle. En 1900, on recensait soixante-dix-sept amicales, sans compter les associations d'anciens normaliens et normaliennes et les sociétés pédagogiques. La loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations leur donna un statut légal et facilita leur développement. Les diverses organisations qui pouvaient exister dans un département fusionnèrent pour donner naissance à une amicale unique qui regroupait une grande partie et parfois la presque totalité du personnel de l'enseignement primaire. En 1901, fut fondée à l'issue de leur deuxième congrès la Fédération nationale des amicales d'instituteurs et d'institutrices, dont les statuts définitifs ne furent adoptés que cinq ans plus tard¹⁷.

Cet essor rendit les amicales moins timorées qu'elles ne l'avaient été à leur début. Elles ne se contentèrent plus d'étudier les « questions pédagogiques », comme le leur avait prescrit le ministère. Leurs congrès abordèrent les problèmes corporatifs, élaborèrent des revendications dont certaines, comme la suppression du pourcentage en matière d'avancement¹⁸, finirent par être satisfaites. Mais, au bout de quelques années, leurs éléments les plus « avancés », souvent gagnés à un socialisme « encore vague et sentimental »¹⁹, et notamment les

17 Jacques Girault, *Instituteurs, professeurs, une culture syndicale dans la société française (fin XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996, p. 103.

18 Les instituteurs et les institutrices étaient répartis en cinq classes. Chacune d'elle regroupait un pourcentage donné des effectifs totaux, stagiaires compris. Ainsi la première classe ne pouvait comporter plus de 5 % des effectifs et la deuxième 10 %, ce qui freinait considérablement l'avancement de la grande majorité des enseignants du primaire. Ce système fut supprimé en 1902.

19 François Bernard, *Le Syndicalisme dans l'enseignement. Histoire de la Fédération de l'enseignement, des origines à l'unification de 1935*, t. 1, Grenoble, Institut d'études politiques, 1966, p. 40.

jeunes, cette génération « fille spirituelle de l’Affaire Dreyfus », estimaient qu’elles avaient perdu leur dynamisme initial et leur reprochaient de pas agir avec suffisamment d’efficacité contre les ingérences politiques. Surtout, les adjoint(e)s avaient constaté que les amicales, souvent dirigées par des directeurs, étaient souvent réticentes à combattre l’autoritarisme dont beaucoup de ces derniers faisaient preuve à leur égard. Les adjoints de la Seine constituèrent donc en décembre 1904 une association spécifique, L’Émancipation, et invitèrent leurs collègues de province à les imiter, ce qui fut le cas dans une douzaine de départements. Leurs adhérents en vinrent très vite à la conclusion que l’amicalisme avait atteint ses limites et qu’il fallait passer à une étape supérieure. Les unes après les autres, les Émancipations se transformèrent en syndicats et entrèrent dans les Bourses du travail. La Fédération nationale des syndicats d’instituteurs et d’institutrices (FNSI) fut fondée en 1905. Elle affirma son intention de rejoindre la CGT, ce qu’elle ne put faire qu’en 1909. Au contact des militants ouvriers des Bourses du travail et à la lecture des périodiques et des brochures de la CGT acquis au syndicalisme révolutionnaire, les instituteurs syndicalistes allaient rapidement s’approprier les principaux thèmes de cette doctrine et les adapter à leur situation particulière de salariés de l’État. Les signataires du *Manifeste des instituteurs syndicalistes*, publiés en novembre 1905 en réponse à une première tentative gouvernementale de mettre fin à l’existence de la FNSI, affirmaient ainsi que le syndicat ne leur apparaissait « point créé uniquement pour défendre les intérêts immédiats de ses membres »²⁰. Il devait aussi et peut-être surtout « se soucier de rendre plus profitable à la collectivité la fonction sociale » qu’ils remplissaient. De la même manière que chaque syndicat ouvrier était appelé à se transformer, au lendemain de l’expropriation capitaliste, en « groupement de production et de répartition, base de la réorganisation sociale », les syndicats enseignants devaient « se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes » auxquelles la collectivité aurait remis « le soin d’assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque » la mission d’enseigner. Emile Glay, l’un des rédacteurs de ce manifeste, expliqua par la suite dans un article paru dans *La Revue de l’enseignement primaire et primaire supérieur* en quoi devait consister cet apprentissage :

« Il faut que les associations corporatives de fonctionnaires aient leur place en face des chefs ; tout en les contrôlant, elles les seconderont, car elles ont le bénéfice

20 *Ibid.*, p. 71.

de l'expérience acquise et leur utilité est incontestable ; si aujourd'hui, elles ne peuvent qu'aider les chefs administratifs, demain, par le régime représentatif dans l'organisation idéale de la démocratie, elles arriveront à se substituer à ces chefs et à être elles-mêmes l'Administration»²¹.

Il fallait donc revendiquer l'instauration d'organismes paritaires «constitués sur la base des conseils de prud'hommes ouvriers» où les délégués du personnel auraient eu «le droit de participer effectivement – autrement que par la consultation – à l'administration des choses et au gouvernement des personnes» ou, à défaut et dans un premier temps, la possibilité de collaborer et de contrôler «les chefs».

Émile Glay, instituteur à Paris, était un syndicaliste convaincu ; mais, tout en étant membre du syndicat de la Seine, il militait essentiellement, de même que son camarade Louis Roussel, dans le mouvement amicaliste, très largement majoritaire dans la profession, pour l'amener progressivement au syndicalisme qui, dans l'enseignement, ne regroupait alors qu'environ 3000 adhérents. Il joua un rôle déterminant dans l'adoption en 1907 par le congrès des amicales, réuni à Clermont-Ferrand, d'une résolution demandant la réforme du conseil départemental afin que les «délégués des instituteurs et des institutrices» fussent en nombre égal à celui de ses autres membres. Le conseil confierait «à une commission d'initiative l'étude des propositions en vue de l'admission au stage, des promotions, des récompenses, des changements de postes, peines disciplinaires, admissions à la retraite». Les propositions de cette commission, elle aussi composée sur une base paritaire entre les représentants du personnel et ceux de l'administration, seraient «soumises à la décision souveraine des conseils départementaux»²². En 1911, un nouveau congrès vota une motion demandant la nomination des instituteurs «par leur chef direct, conformément aux décisions d'un comité départemental paritaire»²³. Un «tableau d'avancement» tenant compte de «l'ancienneté, du mérite professionnel et du titre de capacité» devait servir de base aux travaux de ce comité.

Deux ans auparavant, Emile Glay était devenu secrétaire adjoint de la Fédération des amicales et Louis Roussel son président, au grand dam d'autres militants pour qui la priorité était de renforcer les syndicats existants sans

21 REP, n°45, 5 août 1906.

22 Ibid., n°1, 29 octobre 1907.

23 Ibid., n°3, 15 octobre 1911.

renoncer pour cela à intervenir dans les amicales. Mais cette divergence ne les empêchait pas de défendre les mêmes revendications. Dès 1906 le premier congrès de la FNSI avait adopté un ordre du jour réclamant la réforme des conseils départementaux sur la base prud'homale. Celui de 1911 réaffirma la nécessité d'un « conseil de l'enseignement primaire »²⁴ paritaire et l'établissement d'un tableau d'avancement ne prenant en compte que l'ancienneté et une éventuelle « note de démérite », ce qui constituait la seule différence notable avec le texte voté peu de temps auparavant par le congrès des amicales.

Les organisations corporatives des enseignants du primaire avaient donc clairement défini leur objectif à long terme et les revendications qui en découlaient. Il leur fallait dans un premier temps se battre pour imposer dans les faits la « collaboration » qui devait permettre d'en finir avec le « régime monarchique » en vigueur dans l'administration.

III. les difficiles débuts de la collaboration

La perspective de la démocratisation de l'administration ne pouvait donc plus être envisagée par les hommes politiques qu'en relation avec l'attitude à adopter envers les organisations corporatives. Si certains persistaient à considérer que les autoriser revenait à « substituer l'anarchie administrative à l'administration »²⁵, d'autres en revanche arrivèrent à la conclusion qu'il était vain de s'opposer à la montée en puissance des amicales dans la fonction publique et qu'il fallait au contraire les faire participer à certaines instances pour mieux les intégrer au système. D'où l'élaboration à partir de 1905 de plusieurs projets d'un « statut des fonctionnaires » qui, comme l'affirma Georges Clemenceau dans son discours d'investiture en novembre 1906, « en leur assurant la liberté de l'association professionnelle et en les garantissant contre l'arbitraire » les aurait maintenus, « dans l'accomplissement de leur devoir envers l'État responsable des services publics ». Certains préconisaient même d'accorder aux fonctionnaires la possibilité de créer des organisations syndicales qui auraient dû renoncer au droit de grève, que les syndicats d'instituteurs ne revendiquaient d'ailleurs pas, et à qui l'affiliation à la CGT aurait été interdite. En contrepartie, des « conseils d'administration » paritaires auraient été mis en place. Seul le projet de loi

24 *Ibid.*, n°6, 7 novembre 1911.

25 Circulaire du 30 janvier 1897 du ministre de l'Instruction publique Alfred Rambaud.

déposé en 1909 par le groupe socialiste prévoyait d'accorder le droit syndical aux travailleurs de la fonction publique sans aucune restriction.

Des commissions furent à plusieurs reprises mises sur pied pour étudier ces projets, des rapports furent rédigés. Mais l'instabilité gouvernementale et les contraintes du travail parlementaire rendirent impossible leur discussion à la Chambre. De plus, la plupart des organisations de fonctionnaires, et notamment celles des instituteurs, rejetaient « le caractère intégrateur des projets gouvernementaux »²⁶ et se prononcèrent contre « toute idée de statut octroyé par la puissance publique ».

La réforme des conseils départementaux se révélait donc impossible. De plus, une circulaire en date du 4 juin 1903 les avait privés du droit d'émettre des vœux « en dehors des questions pédagogiques ». Si certains préfets laissaient cette circulaire « en sommeil »²⁷, d'autres en revanche « s'en servaient et en abusaient », ce qui favorisait « l'éclosion de nombreux conflits ». Aucune démarche ne parvint à la faire rapporter. Les instituteurs syndicalistes en conclurent qu'il fallait « renoncer à faire jouer aux conseils départementaux un rôle de revendication qui ne correspondait ni à leur composition ni à leurs moyens ». Ce qui ne voulait évidemment pas dire qu'ils devaient s'en désintéresser, d'autant plus que quelques mesures avaient malgré tout permis aux conseillers départementaux de mieux s'acquitter de leur mission : droit de publier des comptes rendus des séances du conseil, possibilité pour les préfets de communiquer à l'avance les dossiers des affaires et les propositions qui devaient y être soumis, etc. Les représentants du personnel pouvaient toujours mettre en cause les passe-droits dont bénéficiaient certains collègues et s'élever contre les injustices dont d'autres étaient les victimes. Dans certains départements, ils n'hésitèrent pas à démissionner pour donner plus d'ampleur à leur protestation. Ce fut notamment le cas en 1906, quand un instituteur de l'Isère fut déplacé d'office à la demande de politiciens locaux, et l'année suivante, dans la Seine, après la révocation de Marius Nègre, le premier secrétaire de la FNSI. Leur spectaculaire démission eut d'autant plus d'écho qu'ils furent réélus quelques semaines plus tard. Plus généralement les élections aux conseils départementaux permirent aux amicales, et dans une moindre mesure aux quelques syndicats qui, en 1911, présentèrent leurs propres candidats, de démontrer leur représentativité et

26 Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le Syndicalisme...*, op. cit., p. 48.

27 René Péron, *REP*, n° 16, 15 janvier 1928.

de convaincre un nombre croissant de leurs interlocuteurs qu'il n'était plus possible de les ignorer. L'Entente des conseillers départementaux collaborait de plus en plus étroitement avec la Fédération des amicales dans laquelle elle finit par s'intégrer après la guerre.

Quelques inspecteurs d'académie comprirent très vite qu'ils avaient tout intérêt à tenir compte des desiderata d'organisations qui regroupaient la grande majorité du personnel de l'enseignement primaire et à obtenir leur appui pour mieux se défendre contre les ingérences politiques et les aider à préserver « l'indépendance du pouvoir administratif ». Ils instituèrent donc dans un premier temps des conseils officieux réunissant les inspecteurs primaires et chargés d'établir les listes d'avancement et celles des promotions. En Vendée, ce conseil adopta dès 1903 un règlement précisant les critères retenus pour l'élaboration de ces listes. En janvier 1908, une circulaire ministérielle préconisa la généralisation de ces conseils. Certains inspecteurs d'académie allèrent plus loin et invitèrent les représentants du personnel aux conseils départementaux à se joindre aux inspecteurs primaires. Ce fut le cas dans la Seine-et-Oise où « une collaboration de fait sinon légale s'établit peu à peu entre l'inspecteur d'académie et l'amicale »²⁸. L'inspecteur d'académie de la Creuse fit de même en 1907. Trois ans plus tard, celui de la Dordogne négocia directement avec les responsables de l'amicale une « sorte de contrat fixant les règles de l'avancement »²⁹. Il était difficile aux successeurs de ces inspecteurs qui marchaient « de l'avant »³⁰ de revenir sur ces acquis, et dans certains départements s'enracina ce qu'on pourrait appeler une culture de la concertation que *La Revue de l'enseignement primaire et primaire supérieur* ne manquait pas de citer en exemple.

Mais ce n'étaient encore là que des exceptions. Certains inspecteurs d'académie ne voulaient rien entreprendre sans l'aval du ministère et beaucoup d'autres rejetaient la « féconde union »³¹ que les amicales leur proposaient. Cependant, l'association était désormais « une force sociale » avec laquelle ces « chefs », de plus en plus isolés, devaient, bon gré mal gré, tenir compte sous peine de voir leurs subordonnés « marcher sans eux... et au besoin contre eux »³².

28 René Crouzet, *Les instituteurs de Seine-et-Oise vers 1900*, Saint-Ouen-L'Aumône, Musée départemental de l'éducation/Conseil général du 95, s.d., p. 422.

29 *REP*, n°25, 20 mars 1910.

30 *Ibid.*, n°17, 19 janvier 1908.

31 *Ibid.*, n°36, 2 juin 1907.

32 *Id.*

Pour éviter cette dernière éventualité, Théodore Steeg, ministre radical de l'Instruction publique du gouvernement d'Ernest Monis, rendit publique le 31 octobre 1911 une circulaire adressée aux inspecteurs d'académie portant sur le classement des postes et des maîtres. Constatant que, « dans la plupart des départements, l'autorité académique [s'était] tracé d'elle-même une réglementation sans qu'aucune sanction ministérielle lui eût donné un caractère officiel » et que les pratiques suivies variaient d'un département à l'autre, le ministre souhaitait « serrer de plus près la question de l'attribution des postes [...] en posant les règles principales » devant « présider à ce travail ». Il préconisait donc l'établissement d'un « double classement : des postes en fonction de leur valeur, et du personnel en raison des droits de chacun à l'avancement ». Cependant, ce dernier classement ne devait pas mentionner les « appréciations personnelles, les notes des inspecteurs primaires » qui devaient rester « consignées dans les dossiers des instituteurs ». La circulaire autorisait leur publication et surtout la possibilité pour les inspecteurs d'académie « d'utiliser le concours du bureau des associations d'instituteurs » avant d'arrêter « les listes de propositions ». La loi ne permettant pas « de créer auprès de l'inspecteur et du préfet un pouvoir irrégulier non prévu par elle », cette collaboration ne devait avoir aucun caractère officiel et l'inspecteur restait seul comptable » de ses décisions devant le préfet.

La Fédération des amicales prit acte de cette avancée mais regretta son caractère non contraignant. Elle continuait à réclamer la création obligatoire de « conseils de contrôle administratif » paritaires et la possibilité pour les instituteurs de consulter leur dossier. Mais, malgré son caractère limité, la circulaire Steeg donna une impulsion décisive à la collaboration.

IV. La généralisation de la collaboration

Dans les années qui suivirent, celle-ci aboutit à l'adoption dans plusieurs départements de règlements négociés entre les inspecteurs d'académie et les bureaux des amicales. En Saône-et-Loire, cette collaboration fut étendue aux propositions de promotions. Puis la guerre obligea « les administrateurs et les administrés » à « collaborer fraternellement »³³ pour faire face aux innombrables difficultés découlant de la mobilisation et de la réquisition de beaucoup d'écoles. Mais « peu à peu la vie administrative » se normalisa et les tenants de « l'ancienne

33 *Ibid.*, n°45, 4 août 1918.

autorité» en profitèrent pour rétablir «le régime du bon plaisir»³⁴. Une enquête diligentée en 1918 par la commission permanente de la Fédération des amicales permit de constater que dans la moitié environ des départements la circulaire Steeg n'était toujours pas appliquée³⁵.

Ce constat entraîna la publication par *La Revue de l'enseignement primaire* d'une série d'articles intitulés «préparons l'avenir» sur le thème «plus rien ne sera comme avant» : «Quand nos collègues soldats reprendront leur tâche, ils éprouveront sûrement quelque surprise à se sentir ressaisir par l'engrenage administratif de l'avant-guerre. [...] Il est grand temps de réagir contre une telle réglementation qui apparaîtrait comme un insolent archaïsme après les innombrables sacrifices consentis pour le triomphe du Droit et de la Liberté»³⁶. Convaincus que leur corporation ne pouvait plus se voir refuser le droit syndical après le tribut qu'elle avait payé à la guerre, les dirigeants syndicalistes des amicales étaient persuadés que le moment était enfin venu de réaliser leur objectif : la «syndicalisation» de ces organisations de masse qui seules pourraient permettre de «substituer à l'autocratie administrative d'abord un juste contrôle, puis, par une évolution progressive, un régime représentatif plus parlementaire». Cet objectif était maintenant celui de l'ensemble des organisations syndicales regroupées dans la Fédération des fonctionnaires. Il s'intégrait aussi pleinement dans la «révolution constructive»³⁷ prônée par la direction de la CGT qui se dotait au même moment d'un programme réclamant la mise en place d'un «contrôle ouvrier» capable de limiter l'autorité patronale. Au congrès de la FNSI d'août 1919, Émile Glay justifia la collaboration en se référant implicitement aux difficultés de la révolution russe : «Il convient, avant de faire la révolution, d'une part de faire l'éducation de la masse, de l'organiser, d'avoir des syndicats puissants [...]; d'autre part, de pénétrer dans la bourgeoisie pour l'étudier et devenir capable de la remplacer»³⁸. Les fonctionnaires devaient donc «entrer dans l'administration pour l'exploiter ensuite au profit de la collectivité».

Les faits semblèrent d'abord justifier l'optimisme des dirigeants de la Fédération des amicales. Le Parlement et le gouvernement à majorité radicale ne semblaient plus hostiles à l'octroi du droit syndical aux fonctionnaires,

34 *Id.*

35 *Id.*

36 *Ibid.*, n°1, 1^{er} octobre 1916.

37 Maxime Leroy, *REP*, n°26, 21 mars 1920.

38 *Les Semailles*, bulletin du syndicat de la Seine, octobre 1919.

puis le congrès des amicales vota en décembre 1919 à une forte majorité leur transformation en syndicats et, plus difficilement, leur adhésion de principe à la CGT. Mais celle-ci devint problématique à la suite de la décision de la Fédération des syndicats des membres de l'enseignement laïque (FSMEL), issue de l'élargissement de la FNSI à tous les enseignants, de ne pas fusionner avec la nouvelle Fédération des syndicats d'instituteurs. Surtout, avec la victoire électorale du Bloc national en novembre 1919, il ne fut plus question d'étendre aux fonctionnaires le bénéfice de la loi de 1884. Pour mieux faire face à la répression qui suivit l'échec des grèves du printemps 1920, la Fédération des syndicats d'instituteurs se transforma en Syndicat national des instituteurs et des institutrices (SN). Cependant les poursuites contre sa direction, toujours animée par Glay et Roussel, accusée de n'avoir pas obtempéré à l'ordre donné aux syndicats de se dissoudre, furent abandonnées l'année suivante. Il n'en restait pas moins que le syndicalisme confédéré restait sur la défensive, d'autant plus qu'il fut affaibli par la scission de 1922. La FSMEL adhéra à la CGTU, ce qui permit au SN de rejoindre la CGT.

Si la collaboration n'était plus à l'ordre du jour au niveau national, il n'en était pas de même dans les départements. Un barème servant de base au mouvement et aux promotions fut par exemple élaboré dans les Bouches-du-Rhône par l'inspecteur d'académie et les responsables de la section du SN. Mais ce fut la victoire électorale du cartel des gauches en mai 1924, victoire pour laquelle le syndicat n'avait pas ménagé ses efforts, qui permit de nouvelles et décisives avancées dans ce domaine. Le 17 juin, le nouveau président du conseil Édouard Herriot affirmait dans une déclaration que le gouvernement accordait, officieusement dans un premier temps, le droit syndical aux fonctionnaires. Puis, un mois plus tard, il recommanda dans une circulaire aux chefs de service et aux directeurs d'«entretenir des relations professionnelles avec tous les groupements professionnels». Le 21 septembre, le ministre de l'Instruction publique envoya aux préfets et aux inspecteurs d'académie une circulaire les invitant à prendre contact avec les syndicats d'instituteurs et à s'entretenir régulièrement avec leurs représentants.

Le SN se réjouit évidemment de ces initiatives, même si son congrès d'août 1924 rappela sa volonté d'obtenir la réforme du comité départemental et l'instauration d'un conseil de discipline souverain pour toutes les sanctions. Mais aucune nouvelle mesure ne vint relancer la collaboration avant la nomination, en avril 1925, d'Anatole de Monzie au ministère de l'Instruction

publique. Celui-ci, dans l'incapacité d'accorder satisfaction aux revendications salariales des instituteurs, comprit qu'il était nécessaire de répondre, au moins partiellement, aux autres attentes des dirigeants du SN sous peine de les voir perdre la confiance de leurs troupes. Il ouvrit des discussions avec eux et tout particulièrement avec Émile Glay avec qui il négocia la teneur d'une circulaire sur l'organisation de la « collaboration administrative » dans l'enseignement primaire, circulaire qui parut le 20 juin. Le ministre y affirmait « l'accord du gouvernement pour admettre et favoriser les contacts » que les inspecteurs d'académie avaient pris de leur propre initiative avec « les groupements corporatifs ». Il fallait maintenant « systématiser » cette procédure et l'encadrer. Il était donc demandé aux inspecteurs d'académie de mettre en place un « comité consultatif » qu'ils étaient appelés à présider et où devaient siéger les inspecteurs primaires, les directeur et directrice des écoles normales et les quatre élus du personnel au conseil départemental. Ce comité, qui n'était donc pas paritaire, devait donner son avis sur les propositions de nominations présentées par l'inspecteur d'académie. La circulaire n'encourageait pas l'utilisation d'un barème mais ne l'interdisait pas non plus. La discussion pouvait déboucher sur un vote dont le résultat ne pouvait en aucun cas « être considéré comme annihilant et remplaçant la décision personnelle de l'inspecteur d'académie »³⁹. Mais si celui-ci ne tenait pas compte d'un vote du conseil, les représentants du personnel avaient la possibilité de recourir « aux bons offices » du recteur pour régler le différend. Il était donc pour le moins risqué pour un inspecteur d'académie de passer outre aux propositions sorties de la discussion du comité consultatif !

Si Émile Glay se réjouit bien évidemment de la parution de cette circulaire, il n'en fut pas de même pour beaucoup de militants du SN : le comité n'était que consultatif et les représentants du personnel minoritaires. Surtout, il ne comportait aucun délégué désigné directement par l'organisation syndicale comme c'était pourtant le cas dans certains départements, ce qui pouvait inciter certains inspecteurs d'académie à revenir sur cet acquis. André Delmas, alors jeune instituteur du Tarn-et-Garonne, se fit l'écho de ces critiques au congrès du SN d'août 1925 qui adopta un ordre du jour prenant acte de l'avancée que constituait la circulaire mais aussi de ses insuffisances et de ses dangers potentiels.

39 Cette possibilité de recourir au vote fut prohibée par la circulaire du 14 septembre 1934 puis rétablie par celle du 24 juillet 1936.

La FSMEL de son côté émit les mêmes critiques en dénonçant « le bluff du comité consultatif »⁴⁰ et de la collaboration. Pour elle, seule « l'action directe » pouvait imposer un véritable « contrôle syndical » permettant de vérifier qu'un barème uniquement basé sur l'ancienneté était bien respecté. D'autre part, n'ayant qu'une vingtaine de conseillers départementaux dans ses rangs, elle risquait de voir accentuer sa marginalisation dans une profession où elle ne comptait qu'un peu plus de 3000 adhérents alors que le SN en revendiquait 75000.

Cependant les craintes formulées par André Delmas allaient se révéler infondées. Plusieurs circulaires, dont celle du 12 novembre 1925, vinrent lever certaines ambiguïtés en autorisant par exemple les inspecteurs d'académie à dévoiler si besoin était les « notes de mérite » basées sur les notes d'inspection et à publier la liste des postes vacants avant la réunion du conseil consultatif. Avec ces précisions, la circulaire de Monzie, quelles que fussent ses limites, allait très rapidement modifier le comportement des inspecteurs d'académie dont beaucoup prirent conscience que la caution de ce comité pouvait les aider à affirmer leur autorité face aux préfets. Pour cela, ils devaient évidemment jouer le jeu et accepter le contrôle des représentants du personnel afin d'éviter le déclenchement d'un conflit majeur avec les conseillers départementaux et les sections du SN auxquelles la plupart de ces derniers appartenaient. Ceux qui ne le comprirent pas suffisamment tôt constatèrent avec amertume que, la plupart du temps, ils étaient désavoués par le ministère. Le rouage le plus efficace de la collaboration se mit en effet en place au plus haut niveau : dès 1924, le nouveau directeur de l'enseignement primaire, Théodore Rosset, accepta, avec l'assentiment du ministre, de recevoir chaque semaine les représentants du SN, en l'occurrence Glay et plus rarement Roussel, pour évoquer avec eux les problèmes soulevés par l'application de la nouvelle circulaire : refus de communiquer les notes d'inspection, de tenir compte de l'avis formulé par le comité consultatif ou même du vote des représentants du personnel... Le directeur, après avoir demandé des explications à l'inspecteur mis en cause, rendait très souvent un verdict favorable à l'organisation syndicale. La *Revue de l'enseignement primaire* puis, à partir de 1929, le nouvel organe du SN, *L'École libératrice*, ne se privait évidemment pas de se réjouir de ces désaveux qui frappaient les administratifs « de la vieille école ». Leurs collègues savaient

40 *L'École émancipée*, n°13, 19 décembre 1926.

donc à quoi s'en tenir ! Cette collaboration se révéla d'autant plus fructueuse que, si le ministère de l'Instruction publique changeait fréquemment de titulaire, Rosset, lui, resta en poste jusqu'en 1936.

D'autre part, la communication aux instituteurs de leur note d'inspection se généralisa quand les comités adoptèrent un barème permettant de préparer le mouvement et, de plus en plus souvent, les propositions de promotions. En novembre 1928, une enquête menée par le SN permit de constater que dans cinquante et un départements le comité utilisait déjà un tel barème⁴¹. Obligé de dévoiler cette note aux conseillers, l'inspecteur d'académie n'avait plus aucune raison de ne pas la faire connaître aux principaux intéressés. La transparence ainsi obtenue entraîna un relèvement général et spectaculaire des notes qui, en quelques années, ne furent plus jamais, à de très rares exceptions près, inférieures à 10.

Cette collaboration de plus en plus efficace allait considérablement accroître le rôle et l'autorité du SN dans la profession. Pour faire face à leurs nouvelles responsabilités, les conseillers départementaux, sous le contrôle des sections syndicales, apprirent et utilisèrent les méthodes de travail de l'administration. D'autre part, l'adhésion à l'organisation syndicale n'était plus seulement une question de conviction ou la manifestation d'une solidarité corporative. Les instituteurs prirent conscience que pour être efficacement défendus ou simplement avoir la garantie de ne pas être lésés dans le déroulement de leur carrière, ils avaient tout intérêt à rejoindre le syndicat dont la quasi-totalité des conseillers départementaux étaient issus. La FSMEL elle-même ne put que constater que, dans les rares départements où elle était majoritaire, la collaboration fonctionnait à la satisfaction générale.

Cependant le SN, qui en 1935 fusionna avec cette dernière organisation à l'occasion de la réunification syndicale entre la CGT et la CGTU, continuait à revendiquer un certain nombre de mesures, déjà en vigueur dans plusieurs départements, tendant à accroître le rôle des comités consultatifs et à améliorer leur fonctionnement : publication en temps utile des postes vacants, suppression de la réunion préalable des inspecteurs primaires, extension de ses compétences aux promotions au choix et aux récompenses, barème établi en concertation avec les représentants du personnel et présence d'un délégué directement désigné par le syndicat. Ce furent ces demandes que les représentants du syndicat

41 *REP*, n°6, 3 novembre 1918.

présentèrent à Jean Zay quand il les reçut en juin et juillet 1936 et qui figurèrent dans la circulaire du 24 juillet, le ministre désirant ainsi « marquer sa volonté » et celle du gouvernement du Front populaire « de collaborer dans tous les domaines avec les organisations les plus représentatives ». Les pouvoirs du comité consultatif seraient étendus, comme il était « d'usage dans maints départements », à tout ce qui concernait la carrière des instituteurs « sans cependant porter atteinte aux prérogatives du conseil départemental ». Enfin les inspecteurs d'académie devaient « faire savoir aux instituteurs et aux institutrices que les recommandations » qui interviendraient en leur faveur seraient « considérées comme non avenues ». Une deuxième circulaire vint préciser le 24 novembre que seul le secrétaire général, ou son adjoint, du « groupement professionnel le plus représentatif du département » serait appelé à siéger dans le comité consultatif, ce qui revenait à donner au SNI le monopole de la représentation des enseignants du primaire.

« Réjouissons-nous donc, camarades, de la parution de cette circulaire qui marque une étape nouvelle » vers une « collaboration toujours plus grande », peut-on lire en octobre 1936 dans le numéro de rentrée de *L'École libératrice*⁴². Les dirigeants du SN ont effectivement toutes les raisons de se féliciter du contenu de ces textes qui paraissent plus de trente ans après l'apparition de la collaboration dans le programme revendicatif des amicales. Certes, les principales revendications formulées en 1907 par leur congrès de Clermont-Ferrand n'ont pas été satisfaites : les instituteurs sont toujours nommés par le préfet, les conseils départementaux ne sont pas paritaires, dans les conseils consultatifs les représentants de l'administration, entre six et huit, sont plus nombreux que les cinq élus du personnel, et le déplacement d'office n'est toujours pas de sa compétence. Le SN a pu seulement obtenir que les « recommandations » ne soient plus prises en considération. Et *L'École libératrice* se fait un devoir de rappeler que le syndicat ne perd pas l'espoir « qu'un jour viendra » où il « substituera à cette collaboration une prise de gestion des services de l'Éducation nationale dans une société transformée ». Mais cette référence obligée au *Manifeste* de 1905 et aux idéaux syndicalistes-révolutionnaires de la CGT d'avant 1914 ne saurait faire oublier, et c'est visiblement cela qui importe au SN, qu'il faut « vivre avec son temps et que les responsabilités augmentent au fur et à mesure que se développe la participation des élus du personnel à la chose publique ».

42 *L'École Libératrice*, n° 1, 3 octobre 1936.

Il est vrai la collaboration prônée par le SN est maintenant une réalité et que les comités consultatifs lui permettent d'exercer un contrôle réel sur les décisions de l'administration. Le syndicat y est parvenu grâce à son incontestable représentativité qui n'a fait que croître au fil des ans et qui s'est transformée en une véritable hégémonie grâce, en partie, au rôle d'interlocuteur privilégié et même unique que l'administration lui a progressivement dévolu. Son intervention a eu d'autant plus d'efficacité qu'elle s'est exercée simultanément au niveau départemental auprès des inspecteurs d'académie et nationalement en direction du ministère et des parlementaires « amis ». C'était la confirmation du bien-fondé de la stratégie préconisée en 1920 par Émile Glay : « C'est par la collaboration des administrateurs, des administrés, des producteurs et des fonctionnaires associés que la réforme des méthodes administratives se fera. La loi viendra plus tard, quand les cadres nouveaux auront montré leur puissance de réalisation et leur capacité aura amoindri et vaincu ceux de l'État bureaucratique traditionnel »⁴³.

Certes, la loi n'instaurera le paritarisme qu'après la Seconde Guerre mondiale. Mais il n'en est pas moins vrai que la collaboration a fait progresser d'une manière décisive « la perception unifiante du groupe professionnel par la gestion des carrières et des changements de poste au sein d'une instance unique »⁴⁴ et est devenue « l'un des supports stratégiques privilégiés du syndicalisme dominant » dans l'enseignement.

Loïc Le Bars
lebars.loic@neuf.fr

43 Émile Glay, *REP*, n°1, 29 septembre 1920.

44 Bertrand Geay, *Profession : instituteur*, Paris, Le Seuil, 1999, p. 116.