

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	9
SOMMAIRE	13
ABRÉVIATIONS UTILISÉES	15
INTRODUCTION	21

PREMIÈRE PARTIE :

L'EMPRISE DU DROIT SOCIAL SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES AUXILIAIRES	69
--	----

TITRE 1 : De l'inapplication du régime des fonctionnaires à l'octroi de garanties	73
--	----

Chapitre 1 : L'absence originelle d'un droit protecteur	75
--	----

Section 1 : Genèse sociale et juridique de l'auxiliarat	77
--	----

I. Les raisons à l'origine du recrutement d'auxiliaires	77
---	----

A) Des recrutements en période de paix	78
--	----

1. Une main-d'œuvre nécessaire à la marche régulière du service	79
--	----

2. Une main-d'œuvre réputée économe et disciplinée	82
---	----

B) Des recrutements en périodes de conflit	91
--	----

1. Le cas mineur des grèves	91
-----------------------------	----

2. Le cas majeur des guerres	93
------------------------------	----

II. L'exclusion du bénéfice du statut des fonctionnaires	100
--	-----

A) Le statut des fonctionnaires : pierre angulaire du droit de la fonction publique	102
--	-----

1. L'organisation de la carrière du fonctionnaire	102
--	-----

2. Des garanties et contraintes associées à la carrière	106
--	-----

a) Un régime comportant des garanties	106
---------------------------------------	-----

b) Entre garanties et contraintes : l'existence d'éléments fondateurs d'un régime juridique stable	109
B) Une diversité de régimes juridiques appliqués aux auxiliaires selon les administrations :	
l'étude du cas des PTT	117
1. Les auxiliaires permanents des PTT	119
2. Les auxiliaires temporaires des PTT	126
Conclusion de la section 1	134
Section 2 : Des agents juridiquement et socialement marginalisés	138
I. Un droit des relations du travail favorable à l'administration	138
A) Des agents liés à l'administration par un contrat de travail de droit privé	139
1. Un principe défendu par la doctrine, les juges et l'administration	140
2. La préservation de la souveraineté de l'État comme limite	145
a) L'incompétence de la juridiction prud'homale	145
b) L'inapplication de la législation sur les conventions collectives	149
B) Des rémunérations instables et inférieures à celles des fonctionnaires	151
1. Le cas des auxiliaires permanents des PTT : un salaire horaire fixé unilatéralement	152
2. Le cas des auxiliaires temporaires	156
a) Des réglementations très diverses selon les ministères	157
b) Dans les PTT : des salaires négociés selon la loi libérale de l'offre et de la demande	161
α. La recherche d'économies sur les salaires	161
	846

β. La réalisation d'économies sur les salaires	166
II. L'isolement syndical des auxiliaires	175
A) Des syndicats de fonctionnaires rétifs à la défense des auxiliaires	176
1. Une appréciation répandue : l'auxiliaire n'est pas un fonctionnaire	177
a) En droit : l'auxiliaire échappe à certaines sujétions statutaires	177
b) En pratique : l'auxiliaire est réputé effectuer un travail défectueux	180
2. Des pratiques syndicales contrastées	184
a) L'acceptation des auxiliaires : le cas de la Fédération autonome des syndi- cats de fonctionnaires et de la CFTC	184
b) L'exclusion des auxiliaires : le cas de la Fédération des fonctionnaires et du syndicalisme postal	188
B) L'hypothèse de la reconnaissance anticipée du fait syndical des auxiliaires	194
1. Une solution disposant d'une assise juridique	194
2. Le déploiement du syndicalisme à partir de la Première Guerre mondiale	197
a) De l'autonomie à la CGT	198
b) Le choix de l'autonomie	203
Conclusion de la section 2	208
Conclusion du chapitre 1	211

Chapitre 2 : Le droit commun de la protection sociale comme régime juridique	213
Section 1 : Protéger les auxiliaires : l'application de la législation sur les accidents du travail, les retraites et les assurances sociales	215
I. La lente extension de l'empire de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail	215
A) Un dispositif non contraignant introduit dans les PTT	216
B) Une application rendue contraignante par le juge puis le législateur	219
II. L'application de la législation relative à la prévoyance sociale	223
A) L'affiliation au régime général des retraites	223
B) L'affiliation au régime général des assurances sociales	226
Conclusion de la section 1	229
Section 2 : Contourner le statut des fonctionnaires pour mieux discipliner les agents : le projet fayoliste d'élargissement de l'empire du droit social	232
I. Le projet de rationalisation de l'administration pendant l'entre-deux-guerres	232
A) Une figure de la rationalisation : Henri Fayol	232
B) Des promoteurs de la rationalisation	236
II. Le recours au droit social comme outil de rationalisation	242
A) Les conceptions de Henry Berthélemy comme possible légitimité juridique	242
B) Des promoteurs du recours au droit social dans la fonction publique	245
Conclusion de la section 2	252
Conclusion du chapitre 2	253
Conclusion du titre 1	255

TITRE 2 : Formation et désagrégation d'un régime juridique particulier commun aux auxiliaires temporaires	257
Chapitre 1 : La naissance d'un régime particulier commun	259
Section 1 : Un droit commun de l'emploi	261
I. La protection limitée des victimes de guerre dans l'accès et le maintien dans leur emploi	261
A) Une priorité tardive en matière de recrutement	262
1. Le souci initial de l'efficacité de l'action administrative	263
2. Le souci final mais non contraignant du placement des victimes de guerre	265
B) L'urgente protection contre les licenciements	269
1. Une réglementation en faveur des seuls « auxiliaires de guerre »	270
2. Une réglementation persistante mais non contraignante	275
a) Une volonté constamment affichée de protection des victimes de guerre	276
b) Une protection dépourvue de force juridique	279
II. Le placement et le reclassement : l'action des Offices publics renforcée par celle de la présidence du Conseil	285
A) L'action décentralisée des Offices publics en matière de placement et de reclassement	286
1. Une compétence des Offices publics excluant <i>a priori</i> la gestion des auxiliaires	287
2. La gestion des auxiliaires : une nouvelle compétence des Offices publics	289
a) L'action des Offices départementaux et de l'Office régional parisien	289

b) L'élaboration d'un régime spécial de reclassement des auxiliaires des administrations centrales	295
B) L'intervention centralisatrice de la présidence du Conseil en matière de reclassement	300
1. Un dispositif de reclassement	300
2. Un dispositif de reclassement et de police	302
Conclusion de la section 1	305
Section 2 : Un droit commun des relations du travail	309
I. Une politique circonscrite aux administrations centrales	310
A) Un fondement juridique ancien mais restreint au régime des agents titulaires	310
B) Une ambition élargie au régime des auxiliaires	313
1. L'impulsion du ministère des Finances	314
2. Le ministère des Finances : gardien de l'unité du droit	317
II. Une politique étendue aux services extérieurs	320
A) Un commencement de réformes sous le Front populaire	322
1. L'impulsion de la présidence du Conseil	323
2. Un bilan limité à la création du salaire minimum	326
a) L'urgence de l'octroi d'un salaire minimum	327
b) L'extension rapide du salaire minimum à l'ensemble des auxiliaires	330
B) La poursuite temporaire des réformes par le régime de l'État français	336
1. Une réforme de la protection sociale : la création de l'allocation viagère	336
2. Une réforme des relations individuelles du travail : la création de l'indemnité de licen- ciement	339
	850

Conclusion de la section 2	342
Conclusion du chapitre 1	345
Chapitre 2 : La tentative de désagrégation du régime particulier commun	349
Section 1 : L'exacerbation du recours au droit social	351
I. L'héritage d'un contexte idéologique, juridique et social	351
A) L'empreinte des travaux du comité supérieur de réorganisation administrative	352
B) Le problème persistant de l'insuffisance des salaires	356
1. Des conséquences préoccupantes pour le fonctionnement normal des services	357
2. La mise en œuvre de palliatifs	360
II. La volonté de dépasser les réformes des prédécesseurs	364
A) Le rôle précurseur des départements militaires	365
1. Le recours généralisé et obligatoire au droit social à l'échelle ministérielle	366
a) L'engagement par contrat de travail comportant un salaire normal et courant	367
b) La difficile importation du principe du salaire normal et courant	371
2. Une matrice idéologique fayoliste : le rétablissement de l'autorité dans l'administration	375
a) Le recours au droit commun pour affermir l'autorité des chefs et discipliner les agents	376
b) Contrer l'effet indésirable d'une trop forte instabilité du personnel	378
B) Le ralliement décisif aux conceptions des départements militaires	383
1. « Fonctionnaires » et « employés » : droit public <i>versus</i> droit social	384
	851

2. L'application de la doctrine fayoliste à l'échelle interministérielle	389
Conclusion de la section 1	397
Section 2 : Une réforme partiellement mise en œuvre	399
I. L'interprétation fastidieuse d'une loi imprécise	399
A) La difficile distinction entre employés et fonctionnaires	399
1. Des interprétations divergentes de la loi	400
a) L'Aviation en faveur d'une définition extensive de l' « employé »	401
b) Les PTT en faveur d'une définition restrictive de l' « employé »	402
2. La construction d'une interprétation unique	404
a) Une entente toujours impossible	405
b) Une tentative de sortie d'impasse : l'adoption du critère de l' « interchangeabilité »	407
B) La difficile détermination du régime juridique applicable aux employés	411
1. L'Aviation : un thuriféraire de l'application la plus complète du droit social	412
2. Les positions plus modérées des autres départements ministériels	420
II. Une réforme appliquée aux seuls auxiliaires de l'État	430
A) Une application d'abord limitée au régime de rémunération	431
1. L'application du salaire normal et courant	432
a) L'encadrement de la réglementation par la direction du Budget	432
b) Une diversité limitée des réglementa- tions régionales	439
2. Le bouleversement de la hiérarchie des rémunérations dans les administrations	442

a) L'amélioration sensible des salaires des auxiliaires	443
b) Des salaires dépassant les traitements des fonctionnaires	448
B) L'élaboration d'un régime commun des relations du travail inspiré du droit social	452
1. Une pratique initiée localement : l'exemple de la région de Rennes	453
2. L'échec d'une tentative à l'échelle nationale	455
a) Un régime juridique fixé dans un arrêté des Finances	456
b) Un régime juridique s'inspirant de conventions collectives	459
Conclusion de la section 2	465
Conclusion du chapitre 2	467
Conclusion du titre 2	473
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	475

DEUXIÈME PARTIE :

L'IMMIXTION CONCURRENTE DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES DANS LE RÉGIME JURIDIQUE DES AUXILIAIRES	479
--	-----

TITRE 1 : Le rattachement partiel au régime des fonctionnaires	483
---	-----

Chapitre 1 : Une influence éphémère du régime des fonctionnaires : le cas des auxiliaires après la Seconde Guerre mondiale	485
---	-----

Section 1 : Un régime de rémunération national uniforme	487
--	-----

I. Une mise en œuvre progressive	487
----------------------------------	-----

A) L'amélioration du salaire régional	487
---------------------------------------	-----

B) L'alignement relatif du régime de rémunération sur celui des fonctionnaires	491
---	-----

II. Une réforme aux conséquences pécuniaires problématiques	493
---	-----

A) Le retour du problème de l'insuffisance des salaires	493
---	-----

B) La création du cadre des « employés de bureau recrutés sur contrat »	499
Conclusion de la section 1	504
Section 2 : Un régime commun de relations du travail et de l'emploi	506
I. Un premier temps marqué par l'unification des régimes juridiques	506
A) Un droit commun des relations du travail : le « statut » des auxiliaires du 19 avril 1946	507
1. L'empreinte du projet vichyste de 1944	508
a) La reprise initiale du projet d'arrêté de 1944	508
b) Une logique politique et juridique différente	511
2. Une empreinte effacée par l' « idéologie statutaire »	514
a) Une démarche intellectuelle et juridique en faveur du régime des fonctionnaires	515
b) Le décret de 1946 : objet et témoin du rapprochement entre le droit social et le régime des fonctionnaires	520
B) Un droit de l'emploi spécifique à la fonction publique : le rôle du Centre d'orientation et de réemploi	524
1. La constitution temporaire d'un « marché du travail fermé »	525
2. L'introduction de méthodes visant à favoriser les reclassements d'agents licenciés	530
II. Un second temps marqué par l'éclatement des régimes juridiques	533
A) L'inapplication du « statut » aux agents non-titulaires recrutés après 1950	534

1. La conséquence d'un retour annoncé de « la conception traditionnelle de l'auxiliariat »	534
2. Un retour manqué	538
B) Des agents soumis à une variété de régimes juridiques moins protecteurs	541
1. L'impossible création d'un régime juridique commun	541
2. Le retour d'un nouvel auxiliariat	545
Conclusion de la section 2	548
Conclusion du chapitre 1	553

**Chapitre 2 : Une influence durable du régime des fonctionnaires :
le cas des auxiliaires permanents des PTT** 555

**Section 1 : Un régime du travail et de protection sociale
empreint de celui des fonctionnaires** 557

I. La reconnaissance de la stabilité des auxiliaires dans
l'emploi 557

A) Un cas féminin : les aides 557

1. Un personnel initialement considéré comme
« auxiliaire personnel » des receveurs 558

2. Un personnel devenu « auxiliaire perma-
nent » de l'administration 563

B) Un cas masculin : les auxiliaires des transports
postaux 565

1. Un premier outil de stabilisation des
auxiliaires dans l'emploi : le reclassement 566

2. Un second outil de stabilisation des
auxiliaires dans l'emploi : la reconnaissance
de la permanence de l'emploi 567

II. L'octroi de garanties calquées sur celles des fonctionnaires 569

A) En matière de relations individuelles et collectives
du travail 570

1. Une reproduction contrastée de la réglementation du repos	570
2. Une parfaite reproduction du droit des institutions représentatives du personnel	571
a) Le droit d'intégrer les institutions disciplinaires	572
b) Le droit d'intégrer les institutions d'interpellation de l'administration	573
B) En matière de protection sociale	575
1. Une parfaite reproduction des dispositions relatives aux congés de maladie et de maternité	575
2. Un régime spécial de retraite	577
Conclusion de la section 1	581
Section 2 : La conservation d'une réglementation propre à l'auxiliarat	583
I. Le maintien d'une distinction entre auxiliaires permanents et fonctionnaires	583
A) Une durée maxima réglementaire du travail inférieure à celle des fonctionnaires	584
B) Un régime de rémunération distinct de celui des fonctionnaires	585
II. Un régime juridique hybride contesté	587
A) Un régime intégralement réprouvé en application de la réforme vichyste de la fonction publique	587
B) Un régime partiellement réprouvé après la Libération	589
Conclusion de la section 2	592
Conclusion du chapitre 2	593
Conclusion du titre 1	595

TITRE 2 : Le rattachement plénier au régime des fonctionnaires : la titularisation	597
Chapitre 1 : Une vieille revendication jugée contraire aux intérêts des fonctionnaires et de l'administration	599
Section 1 : Une revendication syndicale ancienne	601
I. Une revendication à l'échelle ministérielle : le cas des commis auxiliaires des Postes et Télégraphes au XIX ^e siècle	601
II. Une revendication à l'échelle interministérielle : le cas des auxiliaires recrutés à partir de la Première Guerre mondiale	603
A) Le choix initial du compromis syndical	604
B) Un compromis durable	606
Conclusion de la section 1	609
Section 2 : Une revendication jugée préjudiciable	611
I. La mise en cause des intérêts de l'État et de l'administration	611
A) La préoccupation des économies	612
B) La préoccupation des compétences professionnelles	615
II. La mise en cause des intérêts des agents titulaires	617
A) Le cas des fonctionnaires bénéficiaires d'emplois réservés	618
B) Le cas des fonctionnaires recrutés par concours	621
Conclusion de la section 2	624
Conclusion du chapitre 1	627
Chapitre 2 : Limitées puis étendues : les portées inégales des plans de titularisation issus des Première et Seconde guerres mondiales	629
Section 1 : Des titularisations limitées aux seules victimes de la guerre aux lendemains de la Première Guerre mondiale	631
I. La tentation de s'affranchir des titularisations	631
A) L'exemple de la loi du 26 avril 1924 titularisant les pensionnés de guerre	632
1. Le compromis de la titularisation dans un « cadre latéral »	633
	857

2. Un compromis contesté par l'administration et certains fonctionnaires	636
B) L'exemple de la loi du 21 juillet 1928 titularisant les bénéficiaires d'emplois réservés	641
1. Esquiver la loi dans le respect du droit ? L'hypothèse d'une interprétation restrictive de la loi	642
2. Esquiver la loi en modifiant le droit ? L'hypothèse d'une redéfinition du régime juridique des auxiliaires	643
II. L'impossible titularisation des auxiliaires non-victimes de la guerre	647
A) Une dynamique parlementaire sans lendemain : les propositions de « titularisation » et de « permanisa- tion »/« stabilisation »	647
B) Une dynamique gouvernementale sans lendemain	650
1. De l'incertitude des années suivant la Première Guerre mondiale au projet de « permanisation »/« stabilisation » du Front populaire	651
2. Le projet du Front populaire et ses réminiscences parlementaires avortés	656
Conclusion de la section 1	660
Section 2 : L'extension de la portée des titularisations aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale	662
I. Les prémisses lacunaires d'une réforme d'envergure	663
A) La titularisation en dehors d'une politique de résorption de l'auxiliariat : l'ordonnance du 21 mai 1945	663
1. Une réforme préservant les intérêts des fonctionnaires et de l'administration	663
2. Une réforme profitable mais jugée insuffisante	667
	858

B) La titularisation combinée à une politique de résorption de l'auxiliarat : la loi du 7 octobre 1946	671
II. Une réforme annoncée d'envergure : la réduction de la portée de la loi du 3 avril 1950	673
A) L'objectif de réalisation d'économies de la direction du Budget torpillé	674
1. Un projet de loi conforme aux exigences de la direction du Budget	674
2. Le verrou budgétaire supprimé	679
B) La riposte de la direction du Budget	683
1. Des conditions légales de titularisation jugées trop coûteuses	684
2. Le rétablissement du verrou budgétaire par voie de simple circulaire	685
Conclusion de la section 2	692
Conclusion du chapitre 2	695
Conclusion du titre 2	697
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	701
CONCLUSION	705
ANNEXES	725
FONDS D'ARCHIVES CONSULTÉS	749
BIBLIOGRAPHIE	791
I) Bibliographie spécialisée	793
1. Ouvrages et thèses	793
2. Chapitres d'ouvrages	799
3. Articles, communications, conclusions et notes de jurisprudence	800
4. Périodiques	806
II) Bibliographie générale	807
1. Ouvrages et thèses	807
2. Chapitres d'ouvrages	819
3. Articles, communication et conclusions	825
4. Périodiques	832
INDEX ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	835
TABLE DES MATIÈRES	845