

## **Les commissions paritaires dans le Second degré de l'Éducation nationale, de la Libération à la fin du XX<sup>e</sup> siècle**

**par Alain Dalançon**

Professeur honoraire de chaire supérieure en Histoire  
Président de l'IRHSES (Institut de recherches historiques sur le syndicalisme dans les enseignements de second degré)

Le Statut général de la Fonction publique, adopté le 19 octobre 1946 à l'unanimité par la Seconde Assemblée constituante, reconnaissant aux fonctionnaires le droit plein et entier de se syndiquer et de faire grève, et instituant les commissions administratives paritaires (CAP) et les comités techniques paritaires (CTP), constitue aux yeux des syndicats de fonctionnaires une conquête considérable. Il consacrait une véritable institutionnalisation du syndicalisme dans la Fonction publique.

Il ne s'agit pas ici de faire une histoire administrative de ces institutions, mais d'esquisser une approche historique de quelques enjeux majeurs qui se sont cristallisés dans ces instances. Notre analyse se limitera à l'exemple des CAP du second degré, de la Libération à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, et insistera sur la façon dont les problèmes ont été perçus et traités dans les syndicats, en particulier le SNES<sup>1</sup>, le syndicat très majoritaire.

Le fonctionnement du paritarisme dans les CAP illustre la nature des rapports entre l'État et les syndicats de fonctionnaires. Volonté pour l'État de les associer ou simple moyen de les consulter ? Souhait des syndicats de cogérer le service public de l'Éducation nationale ou simple outil de contrôle ? La question prend sens sur les sujets traités en CAP (notation, promotions, mutations) renvoyant à des débats politiques et sociétaux plus larges : la méritocratie, le rôle de la fonction publique, la stabilité dans l'emploi...

La place accordée à l'activité des élus du personnel rejait sur le type de syndicalisme revendiqué et pratiqué. Si la défense des cas individuels s'inscrit naturellement dans une conception « corporatiste » du syndicalisme, comment se concilie-t-elle avec un syndicalisme se réclamant de la lutte de classe ? Comment, en tant qu'élus du personnel, défendre à la fois tous les personnels et privilégier les syndiqués ou ceux qu'on voudrait syndiquer ?

La syndicalisation est en effet toujours une préoccupation sous-jacente pour les syndicats car les élections professionnelles des CAP deviennent les seuls outils de la mesure de leur représentativité. Elles ont intensifié la compétition entre eux à échéance régulière comme les élections politiques entre partis. Quelles évolutions peut-on mettre en évidence, en relation avec la place des syndicats dans notre société ?

---

<sup>1</sup> « Syndicat national de l'enseignement secondaire » puis « Syndicat national des enseignements de second degré » après la fusion du SNES et du SNET (Syndicat national de l'enseignement technique) en 1966, affilié à la FEN puis à la FSU à partir de 1993-1994.

## **La révolution du Statut général de la Fonction publique de 1946**

Tous les syndicats de fonctionnaires, seulement tolérés depuis la circulaire du ministère de l'Intérieur de 1924, et tous les organismes consultatifs furent supprimés sous le régime de Vichy<sup>2</sup>. À la Libération, est proposé au Peuple par les forces unies de la Résistance un nouveau contrat social, dont le programme du CNR est l'expression. L'État doit rétablir la justice et garantir à tous les libertés et la sécurité sociale. C'est dans ce cadre qu'il faut situer l'institution de commissions d'enquêtes pour l'épuration, de commissions consultatives pour réviser les nominations et promotions sous le régime de Vichy, et la mise en place de la Commission de réforme de l'enseignement (Langevin-Wallon). Dans toutes ces commissions, les syndicats sont présents ès qualités. Le Statut général de la Fonction publique consacre leur rôle dans la Reconstruction du pays et de la démocratie<sup>3</sup>.

Il fixe le principe que « le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire » (art. 4) souverainement octroyée par l'État aux employés des services publics, mis entièrement à la charge de la dépense publique. C'est-à-dire que la condition du fonctionnaire ne relève pas d'un contrat de travail individuel, ni même d'une contractualisation collective par métier ou fonction. Il est en effet au service de l'intérêt général, responsable devant la nation, à l'inverse du salarié de l'entreprise privée<sup>4</sup>, ce qui lui impose des obligations mais en même temps lui confère des droits et des garanties. Bien plus, les fonctionnaires sont associés par l'intermédiaire de leurs syndicats à la gestion du service public (comités techniques paritaires) et des carrières individuelles (commissions administratives paritaires), tandis que sont maintenus les grands Conseils d'enseignement<sup>5</sup>, consultés en matière d'élaboration de la loi et des décrets.

### **Paritarisme et élection des membres des CAP sur listes syndicales**

Le principe de base de cette association réside dans le paritarisme, c'est-à-dire l'égalité de représentation dans ces instances de membres de l'administration nommés par le ministre ou les recteurs, et de membres élus par les personnels. Si elles restent consultatives et si la voix du président (ministre ou recteur) y reste prépondérante (art. 21 du statut), il est admis que celui-ci ne passera pas outre à l'avis de la majorité.

Allant de pair avec le paritarisme, l'élection des représentants des personnels doit désormais se faire sur listes, alors que sous la III<sup>e</sup> République, les candidatures aux instances consultatives étaient individuelles, même si elles étaient parrainées officieusement par les associations et/ou syndicats. La CFTC s'est opposée à ces élections, craignant d'être éliminée dans les organismes paritaires ; elle obtient satisfaction pour les CTP mais pas pour les CAP.

Qui a droit de présenter des listes pour les élections des représentants des personnels dans les CAP ? La loi ne le précise pas, non plus que le décret du 24 juillet 1947<sup>6</sup>, mais seuls les syndicats sont reconnus comme groupements représentatifs des personnels. En effet les représentants des personnels dans les CTP « sont désignés par les organisations syndicales de

---

<sup>2</sup> *Le syndicalisme dans la France occupée*, dir. Michel Margairaz et Danielle Tartakowsky, PUR, 2008, voir Alain Dalançon, « Les Universitaires et le corporatisme sous le régime de Vichy », p. 327-336.

<sup>3</sup> Voir les études sur la naissance de ce statut in *Points de repères* (revue de l'IRHSES), n° 17, février 1997, et 18, juin 1997.

<sup>4</sup> Anicet le Pors, Gérard Aschieri, *La fonction publique au XXI<sup>e</sup> siècle*, Editions de l'Atelier, 2015, p. 15.

<sup>5</sup> Conseils du Premier degré, du Second degré, de l'Enseignement technique, de l'Enseignement supérieur, de l'Éducation populaire et des Sports, la réunion des délégués des cinq conseils constituant le Conseil supérieur de l'Éducation nationale.

<sup>6</sup> Décret n° 47-1370 du 24/07/1947, portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 20 (CAP et CTP) de la loi.

fonctionnaires remplissant les conditions exigées par l'article 6<sup>7</sup> de la loi du 19 octobre 1946 et regardées comme les plus représentatives ». Il faudra attendre la loi Le Pors de 1983<sup>8</sup> pour que soit explicitement précisé que seuls les syndicats sont habilités à présenter des listes aux élections professionnelles des CAP.

### **Cogestion et indépendance syndicale**

Le paritarisme institue, de fait, une cogestion des carrières des fonctionnaires, même si le terme ne figure dans aucun texte et n'est jamais prononcé par quiconque.

Sous la III<sup>e</sup> République, mise à part la Fédération unitaire (CGTU), très minoritaire, le désir de contrôle de la gestion des carrières avait toujours été le but des groupements corporatifs autonomes et même des syndicats regroupés dans la FGE (Fédération générale de l'enseignement)-CGT<sup>9</sup>. L'autonomie relative de l'Université favorisait une telle approche ; l'esprit de corps invitait au souhait de gérer les carrières individuelles entre soi, mais dans la transparence.

En même temps les syndicats – aussi bien autonomes que confédérés – avaient fait de l'indépendance leur socle fondamental. Le regroupement des enseignants avait, dès les origines, eu pour objectif de s'opposer aux interventions politiques dans les carrières ; une méfiance subsistait vis-à-vis de « l'Administration ». Durant l'entre-deux-guerres cette indépendance fut au cœur des débats, opposant notamment dans le Syndicat national des professeurs de lycées et du personnel féminin de l'enseignement secondaire (S3), ceux qui estimaient qu'elle n'était compatible qu'avec l'autonomie (par rapport aux confédérations syndicales), à ceux qui militaient pour l'affiliation à une fédération confédérée. Ces derniers estimaient même que la véritable indépendance syndicale vis-à-vis de l'État et des partis ne pouvait que s'accorder avec la confédéralisation, en faisant référence aux chartes d'Amiens (1906) puis de Toulouse (1936)<sup>10</sup>. Ce clivage fut à l'origine de la scission du S3 en 1937, les cégétistes décidant de créer le SPES (Syndicat du personnel de l'enseignement secondaire). Cette opposition va se poursuivre entre le SNALC (revendiquant l'héritage du S3) et le SNES, même après le choix de l'autonomie par ce dernier en 1948, et jusqu'à nos jours, le premier argumentant que son apolitisme est le meilleur garant de son indépendance.

Les syndicats de fonctionnaires regroupés dans la FGF (Fédération générale des fonctionnaires) avaient été « anti-statutistes » sous la III<sup>e</sup> République<sup>11</sup>. Le Statut général discuté à la Libération ne porterait-il pas atteinte à cette indépendance syndicale en ouvrant la porte à un État communiste<sup>12</sup> ? Les militants des « Amis de École émancipée » le disent

---

<sup>7</sup> L'art. 6 précise que les syndicats « peuvent notamment, devant les juridictions de l'ordre administratif, se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires. »

<sup>8</sup> Art. 4 : « Peuvent se présenter aux élections professionnelles : 1° Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ; 2° Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1° ».

<sup>9</sup> Lucien Mérat, co-secrétaire général de la FGE avant-guerre, un des principaux responsables du SNES après la Libération, à l'AG des agrégés parisiens du 30 janvier 1947, s'étonne « des hésitations de certains à accepter l'aboutissement d'une lutte de tant d'années. On nous invite à traiter d'égal à égal avec l'administration, à être majeur et nous refuserions ? », *L'US* n° 35 du 15 mars 1947, p. 18.

<sup>10</sup> C'est ce que l'on retenait en général parmi les majoritaires de la FGE puis de la FEN des Chartes d'Amiens (1906) puis de Toulouse (1936) adoptées par les congrès de la CGT.

<sup>11</sup> Voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Presses universitaires de Lille, 1989.

<sup>12</sup> C'est Maurice Thorez, secrétaire général du PCF et vice-président du Conseil, ministre de la fonction publique qui fait adopter la loi.

carrément : « on est en train de nous baptiser démocratique la plus belle entreprise de dictature qui nous ait jamais concernés<sup>13</sup>. »

Les responsables « ex-confédérés » de la FEN sont plus mesurés et focalisent leurs critiques sur l'avancement au choix. Jacques Pruja<sup>14</sup>, le responsable communiste de la FGF-CGT, (transformée en UGFF [Union générale des fédérations de fonctionnaires] en mars 1946), un des pères du projet, a particulièrement insisté sur la démocratisation du recrutement des fonctionnaires mais aussi sur leur sélection par le mérite : il faut « faire accéder rapidement aux postes de commande ceux qui sont capables de diriger et de commander » et donc accélérer « l'avancement de ceux qui le méritent », sans lequel il ne pourra y avoir de justification de la revalorisation de la fonction publique<sup>15</sup>. L'avancement au choix est donc au cœur des débats dans la profession enseignante.

Conscient de la difficulté, Louis Guilbert<sup>16</sup>, militant communiste, secrétaire de la section académique de Paris du SNES, apaise les craintes en mars 1946 : tout en défendant le projet ministériel, il demande un « statut de l'enseignement » et insiste sur le rôle des commissions paritaires pour « écarter l'arbitraire », « afin d'associer l'ensemble des syndiqués au contrôle de l'administration ». Il faut en effet éviter de transformer ces instances paritaires en « organismes bureaucratiques » et éviter toute forme de cogestion : « dans la forme actuelle de la société, ces comités ne sauraient se substituer aux organes exécutifs de l'État ni prendre la responsabilité totale de la marche de l'administration. » Cette intervention fixe pour longtemps la position du syndicalisme majoritaire, conciliant indépendance syndicale et attachement au paritarisme. Les ex-confédérés « réformistes », devenus « autonomes » en 1948, partagent cette approche de leurs camarades « unitaires » partisans d'un syndicalisme de lutte de classe.

## **Les CAP sous la IVe République**

### **La question de la représentativité**

L'institutionnalisation de la démocratie représentative dans les instances paritaires (comme dans la gestion de la Sécurité sociale<sup>17</sup>) entraîne la compétition électorale entre syndicats. Ces élections permettent de mesurer la représentativité de chacun, d'autant qu'est choisi le système du scrutin à la proportionnelle à la plus forte moyenne. Dès le lundi 30 avril 1945 ont lieu les premières élections au Comité consultatif – exactement le lendemain des élections municipales du dimanche 29 avril, où les femmes ont voté pour la première fois. Le SNES obtient la grande majorité des sièges (7 titulaires et 7 suppléants)<sup>18</sup>, laissant la portion congrue au seul syndicat concurrent, le SGEN-CFTC<sup>19</sup> (2 titulaires seulement et aucun suppléant). Il en va de même aux élections des Conseils de l'Enseignement du second degré et de l'Enseignement technique (CESD et CET) en juin 1946<sup>20</sup>.

Il faut attendre le 24 juillet 1947 pour que paraisse le décret d'application de la loi de 1946

---

<sup>13</sup> Henri Féraud, « Un défi aux travailleurs de la fonction publique : le projet Thorez », *Les Amis de l'École émancipée*, n°12, 13 mai 1946.

<sup>14</sup> [http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?page=imprimer\\_articulo&id\\_article=127545](http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=127545).

<sup>15</sup> Voir analyse dans *Pdr*, n° 18, op. cité, p. 9-11

<sup>16</sup> [http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?page=imprimer\\_articulo&id\\_article=75506](http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=75506).

<sup>17</sup> Qui est confiée à la MGEN (Mutuelle générale de l'Éducation nationale) renforçant ainsi le statut dérogatoire des fonctionnaires de l'EN.

<sup>18</sup> Dans le collège des professeurs de lycées de garçons, Raynaud de Lage (CFTC) est élu titulaire avec 342 voix, alors que les candidats du SNES, Campan et Testas sont élus avec 2047 voix et 1957 voix.

<sup>19</sup> Syndicat général de l'Éducation nationale créé en 1937, affilié à la Confédération française des travailleurs chrétiens, mais affirmant son attachement à la laïcité en bénéficiant d'un statut dérogatoire dans la confédération chrétienne.

<sup>20</sup> La première réunion du Conseil de l'enseignement du second degré se tint les 29-30/07/1946 (voir c.r. in *L'US* n° 32, 15/12/1946).

concernant les CAP et les CTP, puis l'arrêté interministériel du 11 décembre 1947, définit les 10 CAP du second degré, et enfin celui du 5 janvier 1948 fixe la date des élections des représentants des personnels au mardi 24 février suivant. C'est le plus mauvais moment pour les syndicats de la FEN, en raison de la scission de la CGT et de la création de la CGT-Force ouvrière intervenue à la fin décembre 1947. Pour maintenir l'unité des personnels et par souci d'indépendance syndicale, l'autonomie, en principe provisoire, est choisie par la plupart des syndicats nationaux de la FEN puis par la fédération elle-même, lors des congrès du mois de mars.

Ce choix n'évite pas une perte de confiance pour le SNES dans l'enseignement classique et moderne. Certes, il reste très majoritaire avec 57,4% des exprimés mais le SGEN-CFTC atteint 28,4%, tandis que le SNALC (Syndicat national autonome des lycées et collèges) resurgit de ses cendres avec 14,2%<sup>21</sup>. Trois concurrents historiques vont donc s'affronter à peu près tous les 3 à 4 ans à partir de 1948, le pacte tacite du partage des champs de syndicalisation entre la FEN et les confédérations CGT et FO étant respecté dans les premier et second degrés<sup>22</sup>. Les syndicats de la FEN (SNES, SNET, SNPEN [écoles normales d'institutrices et d'instituteurs]) remontent la pente progressivement et atteignent en 1965 leur maximum historique avec 68,7% des exprimés contre presque 23% au SGEN et seulement 8,3% au SNALC.

Les élections professionnelles deviennent donc un enjeu de première importance dans un système où le syndicalisme est institutionnalisé. Le seul critère de la représentativité est le nombre de voix et de sièges dans les instances paritaires ; le nombre de syndiqués – au demeurant jamais rendu public – ne compte pas. Ces élections donnent aux syndicats non seulement les moyens de défendre des cas personnels dans les CAP, des positions et des propositions au CTP et dans les grands Conseils, mais aussi une légitimité pour négocier auprès des pouvoirs publics.

### **Les limites des compétences des CAP**

Le paritarisme ne permet cependant pas de régler tous les problèmes dans les CAP, pour plusieurs raisons.

La gestion des personnels est très fragmentée par catégories et par ordres d'enseignement auxquels correspondent des CAP particulières : ainsi il n'existe pas moins de 10 CAP en 1948 dans le second degré classique et moderne<sup>23</sup> et autant dans l'enseignement technique. Pour chaque corps se superposent des CAP académiques et des CAP nationales. Seuls les personnels titulaires sont concernés mais pas les auxiliaires ou contractuels, ce qui va poser de plus en plus de problèmes avec la croissance de l'auxiliaariat. Une exception concerne les surveillant(e)s MI-SE qui, bien que n'étant pas fonctionnaires, disposent uniquement de CAPA, puisque personnels à gestion académique. Ce système de distillation fractionnée s'adapte donc mal à faire des CAP des lieux de combat pour les revendications unifiantes de syndicats multicatégoriels.

Par ailleurs les CAP ne sont pas consultées sur l'ensemble des paramètres de la gestion des carrières. Ainsi la notation pédagogique reste du seul ressort de l'inspection générale, alors qu'elle compte pour les 3/5 de la note globale de l'enseignant, note qui joue un rôle déterminant

---

<sup>21</sup> Sur l'évolution du paysage syndical dans le second degré, voir Alain Dalançon, *Histoire du SNES*, t.1, IRHSES, 2003.

<sup>22</sup> Mais pas dans l'enseignement technique professionnel. C'est seulement à partir des années 1980 que ce pacte sera rompu et viendront s'ajouter d'autres nouveaux syndicats non-confédérés pour aboutir à l'éparpillement (près d'une quinzaine) du début du XXI<sup>e</sup>.

<sup>23</sup> 1<sup>ère</sup> CAP : personnel administratif; 2<sup>e</sup> : intendance universitaire; 3<sup>e</sup> économat; 4<sup>e</sup> professeurs agrégés; 5<sup>e</sup> : professeurs certifiés; 6<sup>e</sup> : adjoints d'enseignement; 7<sup>e</sup> : enseignements artistiques; 8<sup>e</sup> : chargés d'enseignement; 9<sup>e</sup> : professeurs adjoints; 10<sup>e</sup> dames-secrétaires.

pour l'avancement d'échelon au choix, les éventuelles titularisations, ainsi que pour les mutations. Quant à la notation administrative, si elle est encadrée par des critères (ponctualité, assiduité et rayonnement), proposée par le chef d'établissement et arrêtée par le recteur après consultation des CAPA, elle peut révéler des disparités entre académies qui, même si elles ne montrent pas des écarts importants, n'en restent pas moins discriminantes dans un système d'avancement national.

Le paritarisme ne résout donc pas complètement aux yeux des syndicats le partage entre l'autorité de l'inspection et de la chaîne hiérarchique d'une part, et le contrôle syndical d'autre part. Si la notation n'est pas remise en cause dans son principe, le SNES revendique à partir de 1957 l'avancement au seul rythme le plus favorable ; le SGEN adopte la même position en 1960.

Pour les affectations, si les mutations sont examinées par les CAP, les premières nominations échappent totalement à leur contrôle. Dans la mesure où les syndicats sont très attachés au recrutement par concours nationaux, ils peuvent difficilement s'opposer aux classements des palmarès établis par les jurys souverains, et aux premières nominations qui en découlent. Quant aux mutations, le contrôle des mouvements nationaux<sup>24</sup> par catégories et disciplines est difficile puisqu'il n'existe aucun barème. Il s'agit surtout d'assurer la transparence du mouvement, en combattant toute forme d'arbitraire, toute intervention politique.

### **Défense des personnels et syndicalisation**

Les fiches syndicales inaugurées juste avant-guerre sont présentées comme le moyen exclusif pour l'enseignant de faire défendre son cas par les représentants élus des personnels qui se substituent en quelque sorte aux députés, qui intervenaient fréquemment auprès du ministère pour appuyer une demande d'un électeur de leur circonscription<sup>25</sup>.

Mais la défense par l'intermédiaire de la fiche syndicale n'est offerte qu'aux syndiqués. D'ailleurs c'est le secrétaire de la section d'établissement (S1) du SNES qui distribue les fiches aux syndiqués et les transmet directement aux commissaires paritaires. Il y a là un argument fort de syndicalisation. Syndiquez-vous : non seulement vos intérêts matériels et moraux collectifs seront bien défendus mais aussi votre cas personnel, d'autant plus efficacement que l'organisation syndicale est représentative. Une telle argumentation subsistera pour l'essentiel jusqu'à nos jours, du moins du côté des organisations majoritaires. Car la CNGA<sup>26</sup>, par exemple, dénoncera lors des élections de 1969 ce système à ses yeux pernicieux.

### **Changement de perspectives avec la Ve République**

Le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 et la présidentialisation du régime après 1962, signifient une réaffirmation nette de l'autorité de l'État. Pour le nouveau pouvoir, il ne s'agit pas de mettre fin au principe de la consultation dans la Fonction publique ni d'abolir les instances mises en place à la Libération, mais de les cantonner dans leur strict rôle consultatif. Si l'ordonnance du 4 février 1959 se substitue à la loi pour définir le statut général des fonctionnaires, son armature générale et les CAP ne sont pas affectées<sup>27</sup>. Mais vont se multiplier les exemples où les ministres ne suivront pas l'avis des Conseils (loi Debré en 1959 ou création du CES Fouchet [collège d'enseignement secondaire] en 1963). Quant au Comité technique

---

<sup>24</sup> Première fois au Comité consultatif de 1946, voir rapport de Firmin Campan in *L'US* du 15/11/1946, p. 5-7.

<sup>25</sup> On trouve ainsi de nombreuses lettres de recommandation de parlementaires dans les dossiers administratifs sous la IIIe République et encore sous la IVe.

<sup>26</sup> Conseil national des groupements académiques créé en 1968 par les adversaires du mouvement de mai-juin.

<sup>27</sup> Les CAP sont consultées pour la notation administrative, proposent l'avancement d'échelon, les mutations, connaissent les premières affectations, sont consultées pour les listes d'aptitude et promotions internes et connaissent des questions d'ordre individuel.

paritaire ministériel du 2<sup>nd</sup> degré<sup>28</sup>, il se réunit pour la dernière fois en 1958.

Le pouvoir gaulliste a décidé d'imposer à marche forcée sa politique éducative à l'heure de « l'explosion scolaire » dans le second degré et le réorganise en l'unifiant. Le CEGT (Conseil de l'enseignement général et technique), succède aux CESD et CET et participe au nouveau CSEN ; mais si les représentants des personnels y sont toujours élus sur listes syndicales, dans des élections distinctes de celles des CAP, le paritarisme n'est plus respecté.

### **Refus de la cogestion et « double tâche syndicale »**

Les syndicats de la FEN, s'opposant au nouveau régime politique « de pouvoir personnel » se défendent alors de participer à une quelconque cogestion. Il en va de même pour le SGEN, surtout après la création de la CFDT en 1964. Le refus de la « participation » gaullienne va même devenir un marqueur du syndicalisme majoritaire. Les syndicats n'en restent pas moins fermement attachés au paritarisme, présenté comme une conquête syndicale. De façon paradoxale, c'est la constitution de CAP uniques de professeurs agrégés et certifiés et assimilés des enseignements généraux et techniques en 1965 (où pour la première fois la mixité des genres est reconnue), conduisant à la constitution de listes uniques des syndicats de la FEN, qui accélère le processus de fusion entre le SNES et le SNET, pour donner le nouveau SNES (Syndicat national des enseignements de second degré).

La pratique de la négociation ancrée dans la culture enseignante ne s'oppose cependant pas à l'action syndicale issue de la culture ouvrière, dans un syndicalisme qui, bien qu'étant autonome, se fixe l'objectif de rejoindre le syndicalisme confédéré. D'ailleurs la Charte d'Amiens constitue une référence commune dans la fédération. Son esprit et sa lettre sont même rappelés<sup>29</sup> et le nouveau SNES inclue une référence dans ses statuts<sup>30</sup>: indépendance syndicale, défense des intérêts individuels et collectifs, matériels et moraux, dans le but de l'« émancipation complète des travailleurs par l'expropriation capitaliste », c'est-à-dire la double tâche « quotidienne et d'avenir » mentionnée dans la charte.

Alors que le système des tendances reconnues dans la FEN à partir de 1948 a conduit à une parlementarisation du fonctionnement des syndicats nationaux et à l'homogénéité de leurs exécutifs, les minoritaires sont pourtant représentés à côté des majoritaires sur les listes de candidats aux CAP, illustrant ainsi l'image unitaire que veut conserver le syndicat. Mais le débat entre tendances se focalise souvent sur les moyens de construire un rapport de force face au gouvernement, notamment au sujet de la grève<sup>31</sup>: arme ultime ou outil courant des syndicats ? En recourant à la cessation du travail, il s'agit à la fois de faire pression sur les pouvoirs publics mais aussi de montrer aux personnels que les syndicats sont déterminés à organiser la mobilisation collective. Les observateurs noteront que les élections professionnelles seront souvent précédées à l'avenir par l'organisation de grèves et manifestations par le SNES.

Ce renforcement de l'action syndicale est illustré par l'élection en 1967 à la direction du nouveau SNES d'une nouvelle majorité « Unité et Action », dont l'orientation illustre bien la double tâche du syndicalisme. S'appuyant sur la représentativité du syndicat mesurée à travers les résultats aux élections professionnelles et sur la syndicalisation, cette direction va s'attacher à réussir l'articulation représentativité-concours de soutiens-actions unitaires-négociations pour obtenir des résultats<sup>32</sup>. Pour cela, la contestation des politiques sociales et éducatives des

<sup>28</sup> À partir de novembre 1948 (*L'US* n° 48 du 15/12/1948).

<sup>29</sup> Elle est republiée en 1956 dans *L'Enseignement public* ainsi que le Charte de Toulouse de 1936.

<sup>30</sup> Art. 4 sur les buts du syndicat.

<sup>31</sup> Voir *La grève enseignante en quête d'efficacité*, actes du colloque tenu par l'IRHES-FSU et l'IRHSES en 2012, Syllepse, 2013.

<sup>32</sup> Voir notre problématique dans la préface d'*Histoire du SNES*, t. 2, Irhses, 2007.

gouvernements par l'action de masse visible (grèves, manifestations de rues, campagnes en direction de l'opinion publique...) s'appuie aussi sur une défense très active des catégories et des cas individuels en utilisant toutes les possibilités offertes par le paritarisme.

### **1968 : capitalisation de la mobilisation ?**

Le mouvement de mai-juin 1968 n'a pas conduit à la révolution. Mais il constitue un bon exemple de la capitalisation de la mobilisation dans les négociations qui suivent avec le nouveau ministre Edgar Faure. Le gouvernement est conduit à accorder l'augmentation des recrutements et des postes, l'amélioration des carrières, des services, la création de nouveaux corps<sup>33</sup>, des volumes importants de titularisations des MA, des améliorations des conditions de stagiarisation et d'emploi des MI-SE... Le SNES, comme le SGEN, met en avant ces « acquis », fruits de la mobilisation exceptionnelle.

Pourtant ce n'est pas à l'aune des résultats que se jouent les élections aux CAP de février 1969. Comme souvent dans un scrutin – le référendum perdu par de Gaulle le montre également – le vote des personnels traduit autre chose, plutôt l'adhésion ou non au mouvement qui vient d'ébranler la société, l'École en particulier. Les syndicats engagés dans le mouvement reculent. Le SNES perd 10% des exprimés par rapport à 1965 et le SGEN 5% – c'est-à-dire plus, proportionnellement à sa représentativité antérieure. Le SNALC connaît en revanche une embellie de 7,5%, tandis qu'apparaît un nouveau concurrent, la CNGA, qui fait à droite une percée non négligeable avec près de 8% (12,5% chez les agrégés).

Le fléchissement de la représentativité du SNES aux élections de 1969 ne se retrouve pourtant pas au niveau de la syndicalisation, qui progresse au contraire globalement au même rythme que les créations de postes<sup>34</sup>, surtout parmi les personnels les plus jeunes et non-titulaires, jusqu'à atteindre le maximum historique de 92 000 adhérents en 1976. Les moyens financiers du syndicat provenant des cotisations augmentent donc. Mais la distribution de décharges de service au volume global bien plus élevé après 68, en fonction des résultats aux élections professionnelles, devient un enjeu de plus en plus important, car de ces décharges dépendent aussi les moyens humains de faire fonctionner une organisation syndicale.

### **Élargissement des compétences des CAP**

Parmi les acquis de l'après 68, il faut mentionner un élargissement des compétences des CAP, dont les syndicats avaient craint qu'elles ne se réduisent dans les années 1960.

Les disparités de la notation administrative suivant les établissements et les académies ont conduit le SNES à revendiquer, depuis des années, des procédures d'harmonisation et de péréquation qui sont effectivement développées progressivement ; la levée du secret des appréciations pour l'intéressé est actée, tandis que la contestation de sa note est facilitée. Les mêmes demandes concernent la notation pédagogique mais sans succès : elle reste et restera toujours de la seule compétence des collèges des inspecteurs (généraux et régionaux).

Cette notation est au cœur d'affrontements dans une période où le « débat pédagogique se politise »<sup>35</sup> et où la lutte anti-hiérarchique est prônée par des minorités très actives au SNES (tendances « École émancipée » et « Rénovation syndicale ») et au SGEN.

Le SNES répond en défendant le principe de la notation, élément fondamental du Statut de 1946. Mais il rappelle sa revendication de l'avancement au rythme le plus favorable pour tous,

<sup>33</sup> Conseillers et conseillers principaux d'éducation qui prennent la succession des surveillants généraux, et conseillers d'orientation, conseillers d'orientation.

<sup>34</sup> Voir *Histoire du SNES*, t. 2, op cité.

<sup>35</sup> Antoine Prost, « La politisation dans le débat pédagogique » in *Les enseignants dans la société française au XX<sup>e</sup> siècle*, sous dir. Jacques Girault, Publications de la Sorbonne, 2004, p. 147-164.



qui annulerait le rôle de la notation dans la promotion d'échelon. Il souhaite transformer le rôle évaluateur de l'inspection, et il demande que la notation pédagogique n'entre pas en ligne de compte dans les barèmes de mutation. D'un côté, le ministère veut privilégier la notation, de l'autre, le SNES et le SGEN souhaitent que soit avantagées la situation familiale, la séparation de conjoints et l'ancienneté dans le poste. Les barèmes établis sont des compromis entre les deux tendances.

Mais surgit une autre question, technique en apparence. La masse des cas à traiter au plan national conduit le ministère à commencer à préparer le travail par informatique. Dans ces conditions, quelle marge de manœuvre les commissaires paritaires pourront-ils avoir pour faire prendre en compte les aspects humains de chaque cas ? La pratique va montrer que subsistent des possibilités d'apporter des modifications à la préparation informatisée. Ce qui met en cause les manœuvres des syndicats minoritaires qui tentent de compenser leur manque d'efficacité dans les CAP en essayant de prendre de vitesse les syndicats majoritaires par l'envoi des projets de mouvement. Cette compétition dans la rapidité et la justesse de l'information personnalisée va prendre de plus en plus d'importance, non seulement entre les syndicats mais aussi entre eux et l'administration.

Les syndicats sont également consultés dans les commissions académiques de la carte scolaire où ils jouent un rôle important et ensuite dans les CAP pour les réaffectations des enseignants par mesures dites de carte scolaire<sup>36</sup>. Hors du mouvement national, les possibilités de muter ou d'être réaffecté en cas de titularisation et de changement de corps diminuent avec la réduction des créations de postes durant la période d'austérité giscardienne. La cartographie accuse de plus en plus les disparités entre zones de première nomination et de mutation très difficiles et zones accessibles pour les enseignants débutants. De furieux débats, jusque dans la tendance majoritaire « Unité et Action » du SNES, opposent les partisans de la titularisation et de la promotion de grade sur place à ceux qui défendent le principe du mouvement national pour tous.

### **Après 1981**

Le Statut général de la Fonction publique est amélioré (loi Le Pors) puis la décentralisation est mise en route. Les CTP académiques et départementaux et les Comités académiques et départementaux de l'Education nationale sont créés. Dans toutes ces instances, siègent des représentants syndicaux en fonction du score de leur organisation aux élections professionnelles des CAP qui deviennent la seule référence de la représentativité. L'augmentation du volume des décharges de service accompagne cette définition et constitue plus clairement une forme de subvention de l'État.

### **Débat sur le « syndicalisme de service »**

Les syndicats majoritaires qui ont souhaité l'arrivée de la gauche au pouvoir sont confrontés au dilemme : faut-il « laisser du temps au temps » ou poursuivre l'action sans répit ? Le débat traverse la FEN et ses syndicats nationaux, et même ses tendances. Le SNES décide de pratiquer un syndicalisme « critique, vigilant et constructif ». Le virage de l'austérité en 1983 relance l'action syndicale, mais quel équilibre trouver dans la panoplie des modes d'intervention pour « peser sur les choix » et accélérer les transformations engagées ?

Tout en restant de loin le syndicat le plus représentatif, le SNES connaît une érosion de ses positions aux élections professionnelles en 1982 et plus encore en 1984, tandis que le taux de syndicalisation recule de façon inquiétante. Le syndicat majoritaire paie indirectement la déception à l'égard de la gauche et les inquiétudes par rapport à des projets de réforme comme

---

<sup>36</sup> Cf. la disparition des 1ers cycles des lycées et la création de très nombreux CES et nouveaux lycées.

celui de Legrand concernant le collègue. Sans abandonner ses objectifs d'une « école de la réussite pour tous », le SNES met un peu plus l'accent sur la revalorisation des carrières, en s'adressant plus souvent aux catégories et aux « jeunes profs », en raison du rajeunissement considérable de la profession et de l'accentuation de sa féminisation.

Le travail dans les CAP et les services rendus en amont pour l'information et en aval pour le suivi dans les bureaux du ministère et des rectorats sont mis en valeur. Les CAP sont présentées comme n'étant pas de simples chambres d'enregistrement : les commissaires paritaires du SNES multiplient les déclarations liminaires argumentant les revendications, y compris au plan technique, suivies de vœux soumis au vote comme le règlement le permet. Les équipes de militant(e)s rivalisent avec l'administration dans le maniement du minitel ; le SNES commence à s'informatiser et est capable bientôt de prendre de vitesse tous les concurrents et l'administration dans l'information personnalisée. Ce volet du syndicalisme illustrant son « efficacité », dénommé parfois « syndicalisme de service », n'est pas sans déclencher des débats : l'Ecole émancipée s'oppose à un « syndicalisme de gestion », la majorité répond par la nécessité de « tenir les deux bouts de la chaîne ». Elle trouve une justification de cette orientation à travers le bilan de la mobilisation pour la revalorisation en 1989 sous le ministère Jospin et la remontée de la syndicalisation. Et il s'agit aussi de fidéliser tous les électeurs par la syndicalisation : « Vous qui avez voté pour le SNES, rejoignez-le ! »

### **Les enjeux au sujet de la carrière**

Les deux dernières décennies du siècle voient se développer des débats sur des questions de fond concernant la notion même de carrière, qui sont traitées dans les CAP.

#### ***La promotion interne***

La promotion de classe ou de grade (par concours interne ou liste d'aptitude) constitue à côté de l'avancement d'échelon un élément important du droit à carrière du fonctionnaire, garanti par le statut général. Les statuts particuliers, instaurés seulement en 1972, prévoient la promotion de grade par liste d'aptitude (AE certifié, certifié agrégé)<sup>37</sup>. Les syndicats y sont favorables mais demandent l'augmentation du volume des promotions qui dépend des créations de postes et ils souhaitent un barème pour empêcher tout favoritisme ; s'ils n'obtiennent pas satisfaction, ils réussissent cependant à faire privilégier l'ancienneté parmi les professeurs sélectionnés.

Il en va de même pour l'accession au corps des professeurs de chaire supérieure (1968) et pour l'accession à la hors-classe des agrégés (1976) et à celle des certifiés (1989). La création d'une classe exceptionnelle dans ces deux corps n'est cependant pas sans déclencher des débats dans les syndicats, notamment au SNES. Ceux qui ont fait de la lutte anti hiérarchique un élément fort de leur orientation s'y opposent, mais aussi ceux qui défendent l'unité des corps et considèrent ce type de promotion comme un succédané de revalorisation. À son congrès de 1979, le SNES intègre cependant la revendication d'une classe exceptionnelle des certifiés qui devrait se transformer en 12<sup>e</sup> échelon accessible en fin de carrière pour tous. Le même principe est appliqué au sujet des agrégés.

#### ***Carrières au mérite<sup>38</sup> ?***

Mais ce qui inquiète le plus le SNES lors de la première cohabitation (1986-1988), ce sont les projets visant à aller beaucoup plus loin dans la voie de la promotion au mérite. Ainsi est

---

<sup>37</sup> Les concours internes, pourtant prévus par le Statut général, ne sont institués pour les catégories subsistantes notamment agrégés et certifiés, qu'après le mouvement de 1989.

<sup>38</sup> Voir deux n<sup>os</sup> de *PDR ? L'Evaluation du travail enseignant*, n°33, mars 2012 (A. Dalançon) et n°39, mai 2017 (H. Le Fiblec, <http://www.irhses.snes.edu>).

élaboré au début de l'année 1988 un projet de grille d'évaluation pour la notation administrative, privilégiant l'implication dans la vie de l'établissement, s'appuyant sur une conception managériale de la direction d'établissement et de l'inspection, leur redonnant ainsi des pouvoirs, tandis que se multiplient les invitations à « travailler autrement » en redéfinissant la nature des services et leur durée. À la même époque, émerge l'idée de l'individualisation au mérite d'une part importante de la rémunération. De tels projets tendraient à transformer la nature du lien entre l'enseignant fonctionnaire et l'État en le rapprochant d'un contrat de travail. Ils sont abandonnés après la réélection de François Mitterrand à la présidence de la République en 1988 et l'arrivée au ministère de Lionel Jospin. Pourtant ces idées ne disparaissent pas et resurgiront au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

### ***Mouvement national ou régional ?***

Le droit à muter est un droit important du fonctionnaire. Mais le pourcentage des enseignants obtenant satisfaction stagne et recule même dans les années 80. On voit aussi apparaître la notion de postes à profil. Au moment où se met en place la décentralisation, des voix s'élèvent – aussi bien du côté de l'administration que du côté syndical (SGEN) pour estimer que le mouvement national unifié (agrégés, certifiés, AE) n'est plus adapté et qu'il vaudrait mieux déconcentrer le mouvement au niveau académique. Le SNES est radicalement opposé à une telle solution qui mettrait en cause l'égalité des territoires et des fonctionnaires et qui pourrait induire le recrutement régional : il campe sur la position de la défense du mouvement national unifié.

Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale du gouvernement Jospin après 1995, impose le mouvement déconcentré en deux temps. Il argumente au nom de l'efficacité et de la correspondance avec les objectifs de la décentralisation. En réalité, il a aussi pour objectif de mettre un terme à toute forme de cogestion du système, en « dégraissant le mammoth », et d'affaiblir ainsi le SNES et par là même la nouvelle FSU créée en 1993-1994, qui s'est affirmée aussitôt comme plus représentative que la FEN.

### **Évolution des scrutins**

Les élections professionnelles sont devenues un enjeu encore plus important pour « se faire entendre » par le gouvernement, qu'il soit de droite ou de gauche. Les scrutins sont marqués par deux évolutions majeures : la baisse de la participation et la multiplication des listes.

En 1948 le taux de participation fut de 88%, il se situait encore entre 75 et 80% dans les années 1970, un brusque décrochage se produit après le scrutin de 1984, le taux passant sous la barre des 70% pour atteindre 61,5% en 2005. Les mêmes tendances se retrouvent dans les scrutins politiques, et on peut établir une corrélation avec la baisse de la syndicalisation globale, qui n'épargne pas la Fonction publique, y compris l'Éducation nationale.

Il faut ajouter l'émiettement des listes qui ne favorisent ni la participation ni le syndicat majoritaire. La position prédominante du SNES s'est érodée dans les années 1970 après le léger regain de 1972, passant de près de 60% des exprimés à un peu plus de 53 en 1982. Les élections de 1984 marquent un décrochage, le SNES passant sous la barre des 50% en raison de l'offensive de FO renforcé par l'arrivée des militants trostkistes très actifs du FUIO

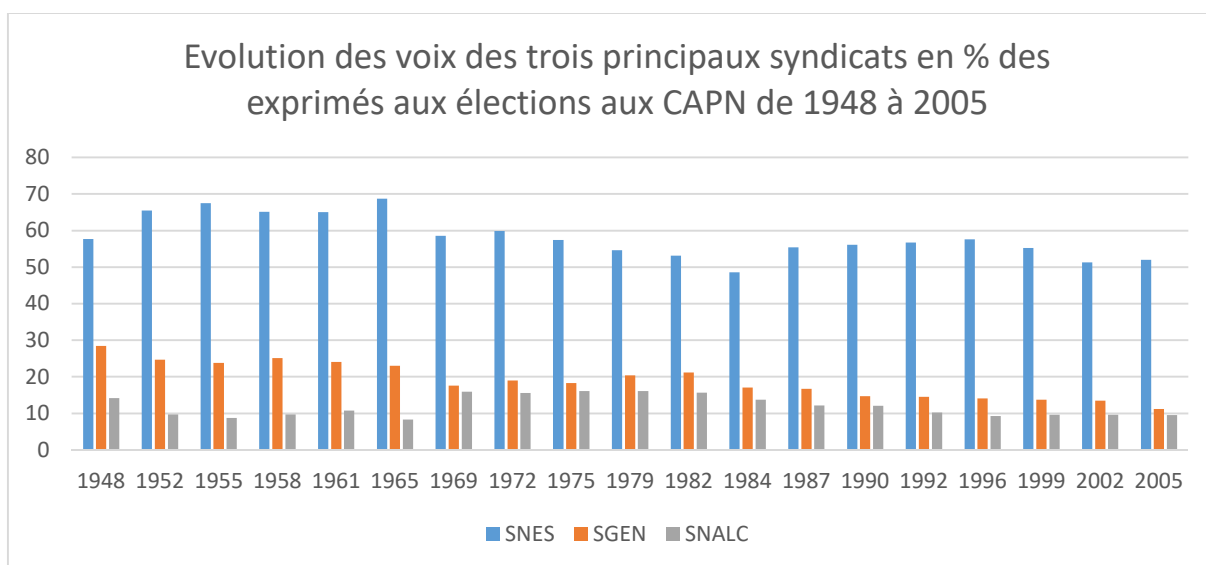
### **Conclusion**

De la Libération à 1981, les rapports entre l'État et les syndicats de fonctionnaires enseignants ont connu des évolutions significatives, perceptibles dans les CAP. Si le paritarisme a toujours été considéré par les syndicats comme un outil de défense des intérêts collectifs et individuels des personnels, il fut d'abord, durant la IV<sup>e</sup> République, un moyen – non avoué – de cogestion du système, admis également par l'Administration. Avec la V<sup>e</sup> République, il

devient pour les syndicats un outil de capitalisation de la lutte syndicale, réfutant toute idée de cogestion, tandis que le pouvoir politique cherche à limiter le contrôle syndical et à redonner de l'autorité à la chaîne hiérarchique.

Les élections professionnelles des CAP sont devenues le seul mesureur de la représentativité et ont aiguisé la compétition entre syndicats dans un paysage syndical de plus en plus éclaté, alors que la participation aux scrutins et la syndicalisation globale commencent à diminuer. Plusieurs sujets traités par les CAP ont été constamment au cœur des enjeux du fonctionnement du système, et le demeurent : le mérite pour les différentes formes de promotion et les droits à mutation. Ces thèmes renvoient à des débats de fond : comment concilier égalité et méritocratie ?

L'institutionnalisation des syndicats dans la Fonction publique adossé au Statut général de 1946 et le paritarisme restent au début du XXI<sup>e</sup> siècle une des singularités du modèle français. Mais en période de crise ce système est critiqué de toutes parts. Les fonctionnaires seraient aujourd'hui trop nombreux, trop coûteux, trop protégés par un statut inadapté car trop ancien et correspondant à un Etat-providence suranné. Le paritarisme donnerait un pouvoir exorbitant aux syndicats dont le taux de syndicalisation est de plus en plus faible<sup>39</sup>. Dans une société où prévalent de plus en plus l'individualisme et l'éthique du travail individualisé, les tentations de démanteler les principes du Statut général sont donc grandes et diverses. Parmi elles, celle de modifier le lien unissant le fonctionnaire à l'État pour en faire un simple contrat, ce qui entrainerait la transformation profonde de la nature des CAP voire mettrait en cause leur existence même ■



<sup>39</sup> Nicolas Sarkozy: « je suggère que l'on abandonne la composition strictement paritaire des instances du dialogue social » (discours à Nantes sur la Fonction publique le 20/09/2007).

