



**HAL**  
open science

# La gestion des effectifs du personnel communal dans une grande ville française entre 1890 et 1990, le cas de Toulouse.

Jean-Yves Nevers

## ► To cite this version:

Jean-Yves Nevers. La gestion des effectifs du personnel communal dans une grande ville française entre 1890 et 1990, le cas de Toulouse.. 2009. hal-00369664

**HAL Id: hal-00369664**

**<https://hal.science/hal-00369664>**

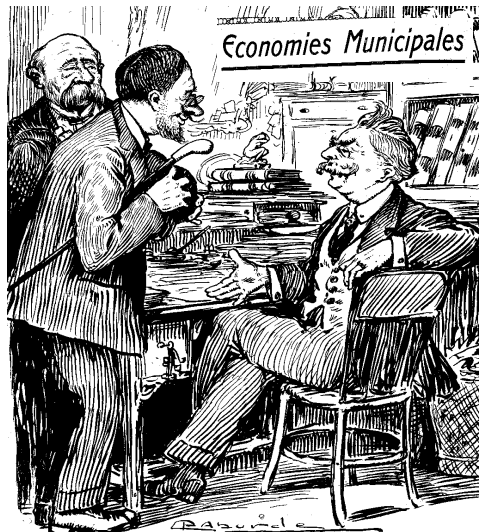
Preprint submitted on 20 Mar 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jean-Yves Nevers

**La gestion des effectifs du personnel communal  
dans une grande ville française entre 1890 et 1990,  
le cas de Toulouse \***



*Dessin paru dans  
Le Cri de Toulouse  
du 1 mai 1920*

Cliché Cri de Toulouse

Dessin de P. LABORDE.

**ON VA DIMINUER LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES, ÇA SIMPLIFIERA LES DÉMARCHES :**

- Monsieur l'Employé, s'il vous plaît? – L'Employé, c'est moi!
- C'était pour voir le Chef de Division... – Le Chef de Division, c'est moi!
- Pour qu'il me présente à M. le Maire... – M. le Maire, c'est moi!

*\* Rapport de recherche non publié. Programme « Gestion du personnel et enjeux de pouvoir dans l'administration d'une grande ville » réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre l'Université de Toulouse Le Mirail et l'Institut de Management Public. Revu en janvier-février 2009.*

**1993**

## INTRODUCTION

Cette étude présente les résultats du troisième volet d'une recherche sur l'évolution de la gestion du personnel dans l'administration municipale d'une commune urbaine depuis la fin du XIXe siècle, Toulouse. Une première approche s'est intéressée aux processus locaux qui ont conduit à des réformes organisationnelles et notamment à doter le personnel communal de statuts comprenant un certain nombre de règles en matière de recrutement, de licenciement, de discipline et de déroulement des carrières. Un second volet de la recherche s'est attaché à analyser la politique salariale de la municipalité toulousaine, les débats et les décisions concernant la mise en place d'échelles de traitements et la revalorisation des rémunérations en fonction des conjonctures économiques et politiques.<sup>1</sup> Comme l'ont montré ces deux approches, l'administration municipale est travaillée par deux processus : le premier qui culmine dans les années 1900-1930, peut être caractérisé en référence aux travaux de Max Weber, comme l'expression d'une tendance à la rationalisation et à la bureaucratisation de l'organisation municipale, la seconde s'inscrit dans un mouvement de nature politique et technocratique d'étatisation des politiques locales, particulièrement marqué dans les années de la consolidation de l'Etat-Providence (1950-1970). Cette étude aborde un autre volet de la politique du personnel communal: la gestion des effectifs c'est-à-dire la création ou la suppression d'emplois, le recrutement du personnel et plus généralement, l'élaboration et l'application de politiques locales dans ce domaine.

L'objectif de notre approche est d'étudier les configurations d'intérêts, l'agencement des stratégies et les rapports de forces qui se sont développés autour des enjeux, politiquement très "sensibles", concernant la création ou de la suppression d'emplois et les procédures de recrutement de nouveaux employés. Pour une part, cette perspective cherche à mettre en évidence les facteurs spécifiquement politiques et organisationnels qui influencent l'évolution

---

<sup>1</sup> *Du règlement communal au statut national, les principales étapes de la mise en place d'un statut du personnel communal (1890-1952)*, dossier de recherche, ERMOPRES et IMP, novembre 1991, 57 pages. *La politique salariale, l'élaboration des échelles des traitements et l'évolution des salaires (1890-1950)*, dossier de recherche, ERMOPRES et IMP, février 1992, 46 pages plus annexes.

des effectifs. Bien évidemment, une telle approche doit tenir compte d'une part de la nature de l'enjeu que représentent les emplois communaux et d'autre part des grands déterminants qui pèsent sur l'évolution de l'interventionnisme municipal en général et sur le développement des services en particulier : l'importance et les formes de l'urbanisation, l'évolution de la population desservie par les équipements municipaux et les transformations générales des modes de vie. Il s'agit là de déterminants dont les effets varient en fonction des cycles de l'histoire économique et urbaine et qui interviennent comme des contraintes dans l'élaboration des stratégies municipales de gestion des effectifs. La dynamique de la situation financière qui est elle-même sous la dépendance de facteurs structurels liés aux caractéristiques de la ville (richesse fiscale, composition de la population) et de facteurs conjoncturels relatifs à l'évolution de la situation économique et de la politique étatique. Cette dernière intervient selon deux modalités: par les modifications apportées aux compétences des communes et par des interventions réglementaires et législatives directes. Sur ce point, comme dans le domaine des statuts et des salaires, on observe à partir des années 1930, une ingérence croissante du pouvoir central. Les progrès de la productivité du fait notamment de l'adoption de nouvelles techniques, très variables selon les différents secteurs de l'intervention municipale, sont également une composante très importante de l'évolution des emplois. La combinaison de tous ces déterminants peut expliquer sur le long terme, pour une grande part, l'évolution des effectifs du personnel. Il reste néanmoins que la détermination des effectifs et la création d'emploi font l'objet de débats, de négociations et de décisions prises au sein de la structure de pouvoir municipal et qu'elles résultent de politiques volontaristes, souvent réactives et adaptatives par rapport au changement des contraintes externes mais aussi parfois innovantes et anticipatrices.

Quant à la nature des enjeux impliqués dans la gestion des effectifs, il s'agit d'un problème complexe dont l'étude ne peut être séparée de l'analyse des intérêts et des stratégies des acteurs impliqués : les élus, les syndicats, les responsables des services en premier lieu. Sur ce point, en préalable à une analyse de différentes conjonctures historiques, il est utile de faire deux remarques :

a) La rigidité croissante du système des rémunérations qui découle de l'application des statuts et des échelles de traitements, l'évolution des rapports de force entre les élus et le personnel organisé après 1920 dans un syndicat unique et puissant puis l'intervention de plus

en plus décisive de l'Etat ont réduit très sensiblement, comme on l'a vu, la marge de manœuvre des élus en matière de rémunération.<sup>2</sup> En conséquence, la politique de création ou de suppression d'emplois devient le principal moyen d'agir sur les dépenses de personnel, en quelque sorte une variable d'ajustement, essentielle dans la régulation des équilibres budgétaires et la détermination du niveau des contributions fiscales demandées à la population. De ce fait, il n'est pas étonnant de constater que les élus, du moins ceux qui privilégient la représentation des intérêts des contribuables, tant à la fin du XIXe siècle qu'aujourd'hui, sont particulièrement sensibles à la relation entre les effectifs du personnel et le niveau de la pression fiscale. Cela explique la permanence et la vivacité du débat sur la question des effectifs ou plutôt, le plus souvent, la question des « sureffectifs ».<sup>3</sup>

b) Mais l'enjeu qui se structure autour de cette question doit être envisagé également sous un autre angle. D'une certaine façon, les emplois municipaux peuvent être considérés comme une variété de "biens publics" : dans cette perspective, la municipalité « produit » et « distribue » des emplois comme elle produit et distribue de l'éclairage, des fiches d'état civil, des repas aux indigents ou d'autres services.<sup>4</sup> Dans certaines conditions politiques ou dans certaines conjonctures de sous-emploi ou de chômage, la politique de gestion du personnel municipal est fortement empreinte de cette logique. L'« allocation » d'emplois n'est pas limitée aux services communaux proprement dits mais concerne l'ensemble des emplois que génère la gestion municipale. Une telle logique n'est possible que parce que la municipalité est une administration publique et non une entreprise privée, qu'elle n'est pas soumise aux sanctions du marché et qu'elle peut faire financer par les contribuables la "production" d'emplois qui seront « distribués » aux demandeurs et/ou aux quémandeurs. Bien entendu, ces emplois leurs sont "vendus" en échange d'un certain travail d'"utilité publique". C'est la

---

<sup>2</sup> Nevers, JY., *La politique salariale, l'élaboration des échelles des traitements et l'évolution des salaires (1890-1950)*, dossier de recherche, ERMOPRES et IMP, février 1992, 46 pages plus annexes.

<sup>3</sup> Les employés communaux dont la productivité est fréquemment l'objet de commentaires ironiques dans les discours des élus et dans la presse, font bien souvent figures de boucs émissaires. Ce fut particulièrement le cas dans les années trente lorsque diverses organisations de droite (notamment la puissante Ligue des contribuables) lancèrent une attaque virulente contre la municipalité socialiste. Pendant des périodes moins agitées, on constate une hostilité latente envers le personnel communal "budgétivore". Lorsqu'on demande aux maires leurs préférences en ce qui concerne l'évolution souhaitable du budget, la réduction des dépenses de personnel est présentée bien souvent comme une priorité y compris par les élus qui affirment vouloir accroître les dépenses dans telle ou telle catégorie de services dont les dépenses de personnel représentent la majorité des coûts (Enquête *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, 1986). On trouve le même paradoxe, très banal, dans tous les sondages d'opinion auprès des électeurs qui sont en majorité d'accord pour réduire le nombre de fonctionnaires mais veulent dans le même temps plus d'emplois dans les écoles, les crèches, les hôpitaux, la police, etc.

<sup>4</sup> C'est également le cas des politiques étatiques de création et de financement d'emplois dans le secteur public, associatif ou privé dont la finalité première est de résorber le chômage.

logique inverse de celle du marché.<sup>5</sup> Dans les conjonctures économiques et financières difficiles, il existe une forte tension entre la pression sociale en faveur d'une politique communale de création d'emplois de type bien « public local » et la pression des contribuables exigeant des emplois uniquement « productifs ».

Sur l'ensemble de la période 1880-1990, la courbe des effectifs du personnel communal (voir le graphique 1) qui est loin de présenter un profil régulier et linéaire, montre que leur évolution obéit à une combinaison de déterminants structurels, de contraintes financières et de stratégies politiques modulés par des effets de conjoncture. On peut distinguer sept périodes relativement homogènes:

1) **de 1880 à 1905**: les effectifs passent de 800 à 1300 soit une croissance annuelle moyenne assez modérée de 2,5% par an. Cette période correspond à une période de stagnation démographique et de récession économique. La pression des besoins est limitée. La municipalité emploie directement quelques dizaines de chômeurs, pendant des périodes limitées, à des travaux d'entretien de la voirie mais c'est par une politique de « grands travaux » d'urbanisme qu'elle entend stimuler la création d'emplois dans le secteur privé.

2) **de 1905 à 1914**: cette décennie est une phase de forte croissance : les effectifs augmentent de 6,1% en moyenne annuelle. En 1914, environ 2000 employés travaillent dans les services de la mairie. La reprise de la croissance économique et démographique et la création de services nouveaux à l'initiative de la première municipalité socialiste (1906-1908) constituent les deux principaux facteurs de cette croissance.

3) **de 1914 à 1925**, les effectifs restent pratiquement stables. Une diminution assez forte, difficile à appréhender de façon précise, découle directement de la mobilisation d'une partie du personnel pendant la guerre. Les difficultés financières aigües de l'après guerre permettent tout juste de restaurer en 1925 un niveau d'emplois analogue à celui de 1914.

4) **de 1925 à 1938** : ces années sont une période faste pour l'emploi communal. Une progression forte des effectifs amène ceux-ci à un maximum historique vers 1938. Les services municipaux emploient alors environ 3000 personnes, soit 900 de plus qu'en 1925. Outre l'augmentation des emplois municipaux directs, l'élargissement de l'interventionnisme municipal induit la création de nombreux emplois dans des services exploités en régies

---

<sup>5</sup> Il est évident que la logique du marché et de la concurrence ouverte exclue que les entreprises privées puissent considérer les emplois autrement que comme une force productive – sauf, parfois, dans le cadre des emplois largement financés par des aides de l'Etat.

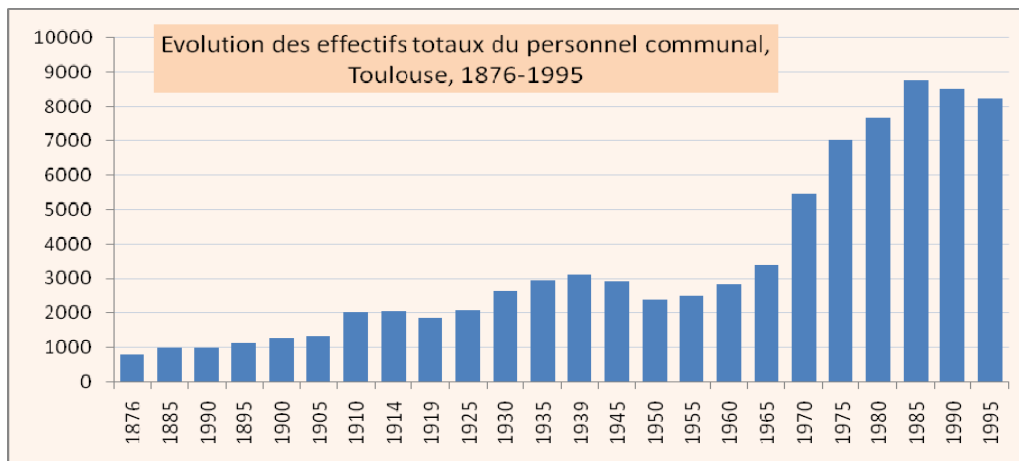
industrielles autonomes (usine hydro-électrique) et dans des entreprises « périphériques » et dépendantes de la municipalité (office municipal HBM et diverses sociétés du bâtiment et des travaux publics).

5) **de 1939 à 1965**: les effectifs diminuent sensiblement jusqu'à un palier d'environ 2400 emplois en 1950. Cette régression s'explique principalement par l'étatisation de la police municipale, la suppression du service de l'Octroi et une situation financière très difficile qui freine la reconstitution du potentiel municipal. Au début des années cinquante, les effectifs puis augmentent assez faiblement jusqu'en 1965, date à laquelle ils dépassent alors le niveau atteint avant la guerre.

6) **de 1965 à 1985**: ces vingt années et en particulier les années 1970 sont des années de forte croissance, sans précédent historique, puisque les effectifs (permanents et titulaires) sont multipliés presque par deux et demi entre 1965 à 1985. Selon un autre type de décompte, en 1984, un total de 9710 personnes émargeaient au budget municipal dont 965 à titre d'employés auxiliaires et contractuels et 1974 dans des emplois temporaires et saisonniers.

7) **depuis 1985**, on assiste à une stabilisation puis à une régression des effectifs globaux qui retombent en dessous de 9000 en 1990 (8220 en 1995).

Graphique 1



Au-delà de cette courbe d'évolution des emplois communaux, notre étude permet de distinguer quelques « situations type » caractérisées par des mécanismes spécifiques de régulation des effectifs. Ainsi par exemple, avant la première guerre, la pratique politique et clientéliste de l'épuration républicaine a-t-elle constitué un élément régulateur important de

l'évolution des effectifs. Dans les années vingt et trente, la mise en œuvre de procédures bureaucratiques de gestion des effectifs et de recrutement a accompagné une extension importante de l'interventionnisme municipal dans le cadre d'un projet global d'application du « socialisme municipal ». Dans les années cinquante, dans une conjoncture de pénurie et de régression des activités municipales, le pluralisme politique « querelleur » du sein du conseil municipal a réveillé les pratiques de patronage. La conjoncture de croissance urbaine exceptionnelle des années soixante et soixante-dix a nourri la création de nombreux emplois, situation gérée dans le cadre d'une alliance entre un pouvoir mayoral fort et un syndicat hégémonique. Enfin, au milieu des années quatre vingt, une nouvelle logique politique et managériale s'est imposée qui a fait prévaloir des objectifs de désendettement et de stabilisation fiscale et a imposé des mesures de réduction de l'emploi communal, principalement par la privatisation, le transfert de certains services à d'autres collectivités locales ou organismes parapublics.



## I - L'EPURATION REPUBLICAINE COMME MODE DE REGULATION DES EFFECTIFS

Jusqu'au début du XXe siècle, dans le cadre d'un système politique local dominé par le clientélisme et en l'absence de réglementations concernant les embauches et les licenciements, les emplois municipaux constituent une importante ressource pour alimenter des stratégies de pouvoir, conforter et élargir les positions d'influence des leaders politiques locaux. Ces emplois sont d'autant plus convoités qu'ils restent relativement "rares" malgré la convergence des pressions qui s'exercent en faveur de leur multiplication.

### 1.1. L'épuration, un compromis fonctionnel

Au moins quatre types de pressions s'exercent dans le sens d'une utilisation clientéliste des emplois existants et/ou de la création d'emplois supplémentaires dans les services municipaux:

a) la pression **des comités électoraux** qui se mobilisent pendant les campagnes électorales. Au lendemain de la victoire, ils réclament leur récompense, exigent l'épuration du personnel, c'est-à-dire l'élimination des employés estimés être des adversaires politiques et la distribution d'emplois à leurs membres. Cette pression est une source importante de conflits entre les "militants" des comités (les "*comitards*" selon la terminologie polémique de l'époque) et les élus, eux-mêmes divisés sur la stratégie à adopter vis-à-vis des revendications des comités.<sup>6</sup>

b) **les exigences des élus** pour qui la distribution d'emplois est une ressource nécessaire au maintien et à l'élargissement de leur influence personnelle et de leur notoriété en se créant des réseaux d'obligés. Les élus ne négligent pas des intérêts plus personnels ou

---

<sup>6</sup> En 1888, un conseiller municipal se plaint que le conseil n'ait pas été consulté " *au sujet de la révocation et des nominations des divers employés...* ". Il conteste vivement le rôle des comités : "*personnes étrangères au conseil qui peuvent révoquer au gré de leurs intérêts certains employés...*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 25/06/1888). Quelques mois plus tard, la question des "*cercles et des groupes qui siègent en dehors de l'enceinte du conseil municipal...*" est à nouveau évoquée. Les comités réclament une épuration plus complète et un membre de la minorité socialiste justifie ainsi leur intervention: "*ces cercles existent, le maire fait parti de l'un d'eux, ils ont raison de faire des observations car nous émanons de ces cercles... Ils ne font que demander l'application du programme*". (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 24/01/89). Lors des débats concernant les premiers statuts de 1910 et 1914, cette question est très largement et explicitement évoquée (voir l'étude sur les statuts).

familiaux, en "casant" dans les services parents et amis.<sup>7</sup> Le contrôle des emplois est un des principaux enjeux qui structurent les rapports de pouvoirs au sein de l'équipe municipale, en opposant notamment le maire (et ses adjoints) au conseil municipal.<sup>8</sup> Celui-ci cherche à limiter les pouvoirs que la loi donne au maire et à contrôler collectivement la gestion des emplois. Les élus de la minorité socialiste, dont la plupart sont également des responsables syndicaux et des dirigeants de la Bourse du Travail participent largement aux pratiques clientélistes tout en défendant par ailleurs les revendications générales du mouvement ouvrier.

c) Bien qu'il ne soit pas facile d'en saisir l'importance et la portée, il faut mentionner un troisième type de pression: celle qu'exercent **les cadres des services**. La création d'emplois et l'embauche "clientéliste" est pour eux, comme pour les élus, une façon de conforter leur autonomie et leur position de pouvoir au sein de l'administration et face aux élus, en monnayant les faveurs demandées par ceux-ci pour leurs protégés, de mieux contrôler le personnel de leur service. En 1892 par exemple, le maire doit intervenir vigoureusement pour inciter l'ingénieur en chef et l'architecte de la ville à n'embaucher des ouvriers temporaires que dans les limites des crédits inscrits au budget primitif.<sup>9</sup> Quant aux employés eux-mêmes, ils forment avant 1900 une masse inorganisée, exception faite des "militants" membres des comités, et doivent s'insérer dans le jeu du clientélisme et des relations de dépendance individuelle pour conserver leur emploi. Il n'y a pas, jusqu'à la création de syndicats vers 1905, formulation d'une stratégie collective propre au personnel, mais expression d'une pluralité de demandes individuelles.

---

<sup>7</sup> En 1897, un élu de la minorité socialiste tient à justifier publiquement le recrutement du jeune frère d'un conseiller socialiste: "*cela fait deux fois que l'on vient nous reprocher d'avoir pris un des nôtres comme auxiliaire*" déclare-t-il et il ajoute en s'adressant au maire : "*vous aussi vous avez casé dernièrement un de vos parents: vous l'avez mis sous-chef au château d'eau*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 7/5/97).

<sup>8</sup> Voir ma thèse: *Système politico-administratif communal et pouvoir local à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le cas de la municipalité radicale socialiste de Toulouse (1888-1906)*, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse, juin 1985, 445 pages et annexes.

<sup>9</sup> Un conflit lié au licenciement brutal d'une quarantaine de cantonniers après les élections de 1992 est également très révélateur des pratiques en usage dans les services. Ce licenciement concerne le service dit « du balayage supplémentaire » destiné en principe à embaucher pour une période de 15 jours des chômeurs a suscité plusieurs longs débats au conseil municipal. Ces débats permettent de se faire une idée assez précise de la façon dont fonctionnaient concrètement les services techniques. On apprend que la plupart des cantonniers "temporaires" licenciés travaillaient en fait depuis de nombreuses années (l'un d'eux depuis 28 ans!) et étaient maintenus "*par la suite d'une faveur due à des influences diverses*". Certains avaient été licenciés puis réembauchés à plusieurs reprises. L'un de ceux-ci, d'abord cantonnier permanent avait été licencié en 1888 après la victoire des radicaux "*pour des motifs impérieux, parce qu'il allait à la messe*", réintégré ensuite comme "temporaire" par l'adjoint aux travaux, il a été à nouveau licencié en 1892. Un élu déclare avoir découvert, après enquête personnelle, que "*sur un chantier se trouvait toute la famille: père, fils, cousins, etc.*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 8 et 21/07/1892).

d) Enfin, il existe une **pression de la population**, pression plus diffuse et moins politique. Les emplois communaux représentent une fraction non négligeable (environ 8%) du total des emplois salariés masculins dans l'ensemble de la commune. Instables et mal payés, ces emplois sont néanmoins très recherchés dans un contexte local marqué par un chômage endémique aggravé par la conjoncture de récession des années 1880-1900. Par exemple, quelques mois après les élections de 1888, le maire évoque la situation dans laquelle le met l'afflux des demandeurs d'emplois en déplorant : "*nous sommes bien embarrassés, nous avons au moins 4 à 5000 demandes d'emplois*", ce qui est considérable : environ 30% du total des emplois salariés masculins!<sup>10</sup> Ces emplois font l'objet de revendications protectionnistes. On voit par exemple après les élections de 1888 une manifestation de chômeurs s'organiser devant le domicile du maire pour demander du travail et exiger que les emplois communaux soient strictement réservés aux "*seuls vrais toulousains*".<sup>11</sup> Comme on l'a vu, cette revendication est prise en compte dans les premiers projets de statuts du personnel.<sup>12</sup> Elle s'étend aussi plus largement aux emplois induits par les grands marchés publics municipaux. Les syndicats ouvriers se battent pour obtenir que soit introduite dans les cahiers des charges une disposition visant à obliger les entreprises adjudicataires des marchés publics à privilégier l'embauche locale.<sup>13</sup>

Compte tenu de ces pressions et stratégies convergentes, la politique municipale en matière d'emplois devrait logiquement se traduire par un fort renouvellement du personnel et une croissance élevée des effectifs. En réalité, s'il est vrai que le taux de renouvellement du personnel apparaît important, l'augmentation du nombre d'emplois communaux reste relativement modérée de 1880 à 1900. La raison en est que **la pression à une croissance "clientéliste" des emplois** est contrebalancée par de **fortes contraintes de ressources**. Celles-ci sont très prégnantes dans la conjoncture de stagnation économique et

<sup>10</sup> Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 31/12/1888.

<sup>11</sup> Le maire y voit une agitation politique orchestrée par son prédécesseur. Le fait que cette manifestation, qui réclame des emplois, ait lieu devant le **domicile personnel** du maire et non devant la mairie peut-être considéré comme un effet du système clientéliste. A cette occasion le maire déclare : "*Nous n'accorderons du travail qu'aux ouvriers munis de leur carte d'électeur et justifiant qu'ils habitent Toulouse... nous ne ferons pas comme nos prédécesseurs qui accordaient du travail à des citoyens de Balma, Colomiers, Cornebarrieu..* (ces communes jouxtent la commune de Toulouse!) (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 25/06/1888).

<sup>12</sup> Voir le chapitre concernant les statuts en particulier le projet du Syndicat des Travailleurs Municipaux proposant que "*tout emploi devenu vacant ne doit être donné qu'à un électeur de la commune sur présentation de sa carte d'électeur*".

<sup>13</sup> Cette revendication est une des dimensions essentielles du conflit que provoque l'adjudication des grands travaux d'urbanisme de type haussmannien réalisés dans les années 1890 à une « société étrangère », en fait, une entreprise de Grenoble.

démographique des années 1880-1900 : à un encadrement étatique très stricte de la fiscalité directe et des emprunts, s'ajoute une évolution défavorable du produit de l'octroi, impôt sur la consommation et principale recette locale qui dépend étroitement de la conjoncture économique. La maîtrise des dépenses en vue de maintenir la pression fiscale au plus bas est une priorité au moins aussi forte que la création d'emplois destinés à être distribués aux clientèles des élus. L'analyse des débats au conseil municipal montre que le maire est sans cesse confronté à un problème d'arbitrage entre les demandes "clientélistes" et la pression des contribuables.<sup>14</sup> Dans ces conditions, l'épuration républicaine, qui est en quelque sorte une forme politisée du "système des dépouilles" à l'américaine (*spoil system*), apparaît comme une solution fonctionnelle.<sup>15</sup> Elle permet de concilier objectifs politiques, exigences clientélistes et contraintes financières: on chasse de la mairie les adversaires politiques, ou supposés tels et on les remplace par des militants ou des clients mais sans (trop) augmenter le nombre total d'emplois.

Jusqu'à la fin du siècle, l'épuration est affichée publiquement comme une des priorités du programme municipal des radicaux. Elle figure aussi dans les programmes nationaux du mouvement radical. Elle est considérée comme un objectif politique « normal » et « légitime », explicitement justifiée par un double argument : la nécessaire consolidation de la République, en chassant ses adversaires de la mairie, et la réduction ou la limitation de la croissance des dépenses communales, en faisant des économies de personnel. "*Epurer pour économiser*" selon le mot d'un élu, résume bien la stratégie des élus radicaux en matière de gestion du personnel. Dans la conjoncture hyper politisée des années 1870-1890, l'épuration politique pouvait en effet apparaître aux yeux de la majorité de la population locale qui soutenait le régime républicain, comme la « face vertueuse » du *spoil system* municipal, c'est-à-dire comme une forme acceptable de pratiques clientélistes même si celles-ci privilégiaient en réalité des intérêts personnels "infra-politiques" (caser des parents ou des amis) ou des

---

<sup>14</sup> Après l'élection d'un nouveau maire en 1892, l'arbitrage penche nettement en faveur de l'austérité. En réponse aux pressions de plusieurs conseillers municipaux pour réembaucher des employés licenciés, il répond sèchement: "*nous ne sommes pas là pour rendre service à des employés, mais bien pour gérer économiquement les affaires de la ville*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 21/07/1892)

<sup>15</sup> Sous sa forme « pure », le *spoil system* consiste pour les vainqueurs électoraux à s'approprier des biens publics considérés comme des "dépouilles" (emplois, marchés publics, logements, aide sociale...) et à les redistribuer à des clientèles (et/ou à des parentèles) à titre de récompenses ou de dédommagements pour le soutien qu'elles leur ont apporté. Même si le *spoil system* « pur », n'était pas alors une pratique réellement **illégal**e, car la loi de 1884 donnait aux maires une entière liberté dans le domaine de la révocation et de l'embauche des employés, il pouvait cependant apparaître au regard des valeurs, en progrès, associées à la "sécularisation" de l'Etat et à la neutralité de l'administration républicaine comme **socialement peu légitime**.

intérêts clientélistes et partisans au sens étroit (placer des militants et des amis politiques). En fait, comme le souligne justement Max Weber, le *spoils system* était une des conditions même du développement d'une activité politique démocratique et de l'émergence d'un nouveau type d'homme politique (qui puisse « vivre de la politique ») parmi les couches sociales n'ayant pas les capacités financières et le capital culturel des "autorités nées". Autrement dit, certaines pratiques de patronage et de clientélisme, et plus largement de "corruption", ont été d'une certaine façon, une des conditions de l'élargissement de la démocratie représentative. Mais d'un autre côté, ces pratiques eurent été perçues comme une entreprise cynique et brutale d'appropriation "privée" de biens publics si elles n'avaient pas été conduites au nom des idéaux républicains. L'épuration ne signifiait-elle pas comme l'expliquait alors un conseiller municipal radical, particulièrement "vertueux", "*rendre plus pur*" ? <sup>16</sup> Réservée d'abord aux ennemis déclarés de la République - catholiques, monarchistes et ex-bonapartistes - elle est cependant vite étendue au camp des républicains modérés, ce qui contribuera à affaiblir quelque peu sa légitimité républicaine... En outre, le niveau de tolérance des pratiques clientélistes s'est élevé au fur et à mesure que diminuaient les menaces contre le régime républicain et que progressaient les idées de sécularisation et de neutralité de l'Etat.

L'épuration a aussi d'autres fonctions plus difficiles à appréhender: elle garantit la loyauté du personnel et permet dans une certaine mesure d'éliminer les dysfonctionnements organisationnels qui pourraient résulter d'un pluralisme politique sauvage au sein des services, pluralisme qui dans le contexte de la "surpolitisation" de la vie sociale locale ne pouvait se manifester que par des conflits et des blocages impossibles à gérer.<sup>17</sup> Par exemple, la situation de conflit politique ouvert entre employés socialistes et employés radicaux a gravement nui au fonctionnement de certains services, la police notamment, pendant la période d'alternance politique (1906-1912). Elle a aussi retardé la formation d'un mouvement syndical. Bien qu'elle ne touche qu'une fraction assez restreinte du personnel (10 à 15 %), l'épuration est utilisée par les élus comme un moyen de discipline, une forme de chantage, "*une épée de Damoclès*"

---

<sup>16</sup> Il est fréquent que des conseillers expriment leur insatisfaction en jugeant que l'épuration n'est pas suffisante. Comme le dit l'un d'eux: *Si vous voulez vous donner la peine de consulter un dictionnaire quelconque vous verrez comme moi que le mot épurer veut dire rendre plus pur. En voyant au Capitole maintenus dans leurs fonctions certains employés bien connus de l'Administration on a le droit de se demander si c'est bien une épuration que l'on a voulu faire...* (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 8/12/1892).

<sup>17</sup> Les exemples de "trahisons", d'actions malveillantes, d'employés opposants politiques ou d'employés révoqués sont fréquents: diffusion d'informations confidentielles, disparitions de dossiers, révélations de pratiques de corruption... Le maire stigmatise les "*employés infidèles*" et la "*misérable politique d'employés révoqués, haineuse, rancunière et stérile*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 07/05/1897).

comme le dit un conseiller municipal, suspendue au dessus de la tête des « *employés infidèles* », politiquement douteux ou trop peu enthousiasmés par la cause radicale.

La question de la faible productivité des employés est parfois évoquée comme un argument pour justifier la possibilité de réduire les effectifs et de "*faire des économies*" mais cette préoccupation ne devient réellement importante qu'après 1900 lorsque s'amorce et s'accroît la crise budgétaire.<sup>18</sup> Jusque là, aux yeux des élus, il est beaucoup plus grave pour un employé d'envoyer ses enfants dans une école tenue par une congrégation catholique que d'aller pendant les heures de travail "*boire des verres dans les cafés voisins*".<sup>19</sup>

Le problème des compétences des employés intervient également dans le débat sur l'épuration. Certains élus - particulièrement l'équipe dirigeante, maire et adjoints - ont très bien conscience qu'une épuration trop sévère lorsqu'elle frappe le personnel qualifié peut avoir des conséquences désastreuses sur le fonctionnement de l'organisation municipale. A un conseiller qui lui reprochait de ne pas avoir "*remercié*" certains employés, le maire déclare en 1892 : "*je vous réponds qu'il m'est bien difficile comme cela serait du reste difficile à tout autre maire de diriger une administration sans le secours d'employés expérimentés, j'avoue que je n'ai pas la science infuse et qu'ils me sont nécessaires et indispensables*".<sup>20</sup> A cette époque, la compétence - notamment pour les emplois de niveau cadre moyen - s'acquiert essentiellement par une longue expérience.<sup>21</sup> Le maire et ses adjoints doivent arbitrer entre leurs propres intérêts d' "*entrepreneurs politiques*" qui les poussent à l'épuration et les exigences de leur fonction dirigeante dans l'organisation municipale qui les conduisent à maintenir dans leur poste des employés compétents et expérimentés. Ce dilemme est en général un grand classique de l'exercice du pouvoir politique. A l'époque, il y a là un frein possible au *spoils system*, frein qui deviendra vite au fur et à mesure où s'accroîtra la

---

<sup>18</sup> En 1888, un conseiller radical décrit ainsi les bureaux de la mairie : *vous n'avez qu'à passer dans les bureaux et vous verrez une foule d'employés se promener, fumer une cigarette ou encore aller boire des verres dans les cafés voisins*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 14/12/1888). Cette opinion est partagée par les élus de la minorité socialiste. En 1892 un élu socialiste (tendance banquistes) déclare : "*nous ne pouvons qu'approuver l'administration d'avoir voulu faire des économies. Sûrement, il y a de quoi en faire parmi le personnel qui s'ennuie dans les bureaux, car tout fatigué. Cela finit par devenir ennuyeux de se la couler douce... L'administration a bien fait en éliminant une partie du personnel*" (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 21/07/1892).

<sup>19</sup> Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 21/07/1892

<sup>20</sup> Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 21/07/1892

<sup>21</sup> Même lorsqu'ils ont l'âge de la retraite (25 ans de service), certains employés sont maintenus dans leur poste en dépit des pressions des conseillers parce que leurs compétences les rendent indispensables.

complexité de l'administration un élément de blocage et une source de graves dysfonctionnements dans la période 1905-1914.

### Hors texte 1 : le maire socialiste et l'employé radical



#### APRÈS LA RIPAILLE

« Cette scène, unique dans les annales du Capitole eût pu être mise en parallèle avec celle que V. Hugo narrait dans le morceau fameux : « Après la bataille »

Le voici, d'ailleurs, quelque peu parodiée.

« Rieux, petit Mairot, aux radicaux si doux  
 « Suivi de ce Pinel, qu'il estime entre tous  
 Bien qu'il guigne sa place (mais il n'est pas de taille),  
 Parcourait en fumant, le soir de la ripaille,  
 La salle du festin, sur qui tombait la nuit;  
 Il lui sembla, dans l'ombre, entendre un faible bruit  
 C'était un employé radical en goguette,  
 Qui se traînait, pochard, roulant sous la banquette,  
 Râlant, brisé, livide; ivre plus qu'à moitié  
 Et qui disait: « A boire, A boire, par pitié!... »  
 Rieux tendit alors à l'adjoint ineffable  
 Un reste de Bordeaux, laissé sur une table  
 Et dit: « Tiens, donne à boire, à ce pauvre employé! »  
 Mais, tandis que Pinel, légèrement ployé  
 Se penchait vers lui; l'homme, un certain Chabanasse  
 Saisit un carafon, qu'il étreignait, tenace,  
 Et regardant le Maire, il cria: « Démission!...  
 Nos Capitouls surpris par cette agression,  
 Esquissèrent tous deux, quelques pas en arrière.  
 « Donne-lui tout de même à boire, dit le Maire. »

Pour copie conforme,

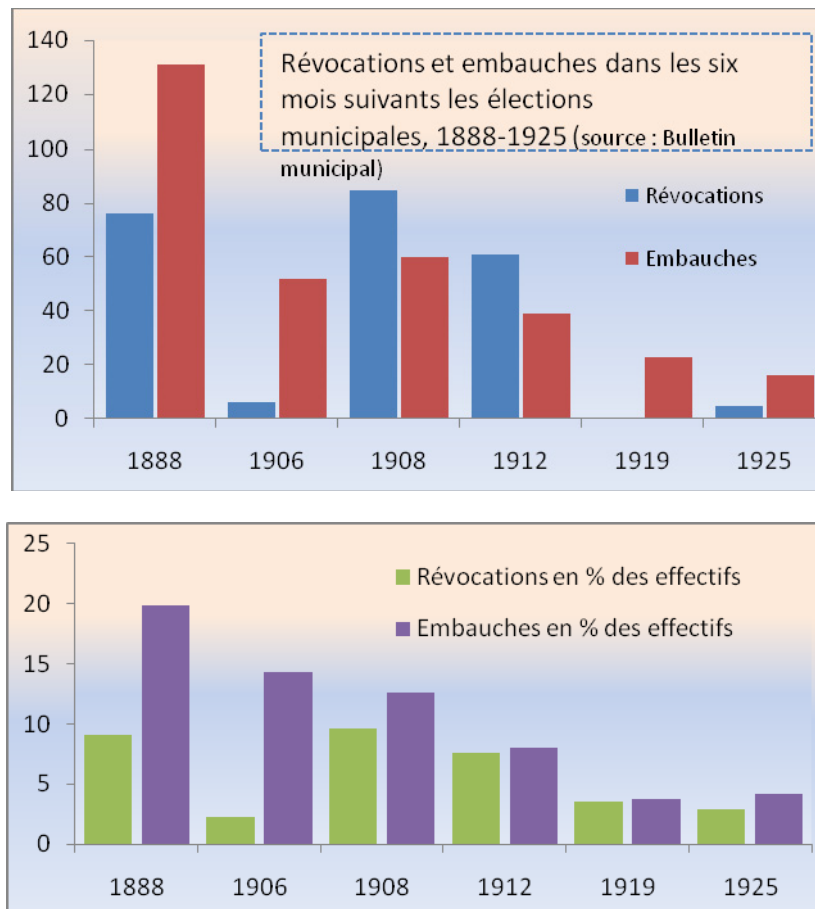
L. C.

Paru dans Le cri de Toulouse du 25 novembre 1906. Le récit met en scène le maire Jean Rieux (le « petit mairot ») et Auguste Pinel, maire adjoint à la police, au banquet des employés municipaux.

## 1.2 Evaluation des effets de l'épuration sur l'évolution des effectifs

Jusqu'à la première guerre, l'évolution des effectifs semble obéir à une triple régulation induite par a) les mouvements brutaux de l'épuration et la distribution clientéliste d'emplois, b) le développement des services lié aux demandes sociales, c) la pression des contribuables freinant l'accroissement des charges. En raison de l'imprécision des données qui ont pu être collectées, de l'impossibilité d'isoler les créations d'emplois relevant d'autres déterminants, il est évidemment très difficile de faire une évaluation des effets spécifiques de la logique clientéliste. Le graphique 2 fournit quelques éléments d'appréciation sur la période 1888-1925. Ces données ont été complétées par des informations plus qualitatives glanées dans les comptes rendus des séances du conseil municipal.

*Graphique 2*





L'épuration du personnel avait été largement pratiquée par les prédécesseurs de l'équipe radicale élue entre 1888 et 1906. Les élections de 1878 qui avaient consacré la victoire d'une liste républicaine sur la droite avaient été immédiatement suivies d'une charrette de 74 licenciements (ce qui représentait alors 10% du personnel communal). Dix ans plus tard, en 1888, les radicaux révoquent 76 employés dans les trois mois qui suivent les élections. La presque totalité des révocations a lieu quelques jours après les élections et les employés licenciés sont immédiatement remplacés. Pendant la période de l'hégémonie radicale socialiste entre 1888 et 1906, on observe d'autres mouvements importants de licenciements: à la suite des élections municipales de 1892 par exemple, une quarantaine de cantonniers auxiliaires sont licenciés "*pour faire des économies et épurer le personnel*" d'après la justification même du maire. Des vagues de licenciements ont eu lieu également à la suite de plusieurs "scandales" concernant des pratiques de concussion et des deux dissolutions du conseil municipal (1894 et 1896) consécutives à des accusations de fraudes électorales portées à l'encontre de l'équipe radicale.

Comme le montrent les données du graphique 2, en 1888 le nombre des embauches excède largement celui des licenciements et entraîne un gonflement des effectifs dans les mois qui suivent les élections. Il faut tenir compte cependant que, s'agissant des départs, les données constituent une estimation minimale qui ne tient pas compte des départs "volontaires". Ces pratiques provoquent un brusque et fort renouvellement du personnel qui n'est évidemment pas sans conséquence sur le fonctionnement des services. Une fois la période post électorale passée, le nombre des embauches tombe à un niveau beaucoup plus bas (25 licenciements, 68 recrutements en 18 mois en 1888-1889) qui correspond au flux "normal" de renouvellement du personnel et à la création d'emplois supplémentaires liée au développement des services municipaux. Les recrutements sur ces postes nouveaux ou sur les postes libérés par les départs volontaires n'échappent évidemment pas à la logique du clientélisme comme en portent témoignage de multiples et longs débats au sein du conseil municipal.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ces débats montrent l'importance cruciale des enjeux que représentent les emplois municipaux pour les élus. Parmi d'autres affaires citons celle suscitée par la nomination d'un nouveau bibliothécaire à la tête de la bibliothèque populaire. Un conseiller conteste vivement le choix du maire qui s'est porté sur un républicain modéré, "*ex-bonapartiste*", ancien enseignant ayant été renvoyé de l'école primaire parce qu'"*il avait ses enfants dans une école congrégationniste*". Le conseiller déclare : "*je ferai remarquer que depuis longtemps de bons républicains attendent une position qu'on ne leur donne pas*". L'adjoint chargé de la culture défend ce choix et précise qu'il a révoqué le bibliothécaire placé par les opportunistes en 1884, lequel avait lui même remplacé un "*vieux républicain de 1848*"! (Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 26/03/1888).

On observe que les effectifs augmentent d'une façon relativement modérée entre 1880 et 1905. Les services municipaux occupent environ 900 employés en 1880, 1000 en 1885. Stables jusqu'en 1890, ils passent à 1250 en 1900 et 1340 en 1905. Environ 340 emplois ont été créés pendant les 15 années du gouvernement municipal radical (soit 23 emplois par an) principalement dans la police (73 emplois dont la garde à cheval constituée en 1888) et surtout dans les services techniques (236 emplois en plus). Un service de balayage exploité en régie directe qui occupe une centaine de personnes a été mis en place en 1892.<sup>23</sup> Le développement du réseau de distribution d'eau potable a induit la création d'environ 40 emplois. La perception des droits de place, concédée, a été réintégrée dans les services municipaux (20 emplois en 1905).

La croissance des effectifs semble être restée relativement proche des objectifs de développement de certains services municipaux. Sur ce point il est bon de rappeler que l'ajustement des effectifs à la croissance des besoins sociaux liés à la démographie urbaine n'est jamais un processus mécanique. Chaque création d'emploi est le produit d'une décision politique qui obéit à des logiques diverses: par exemple, la création d'une garde à cheval n'est pas une réponse à un « besoin de sécurité » mesuré par un ratio neutre, pas plus évidemment que l'augmentation des effectifs à la suite de la municipalisation de la perception des droits de place et de la création d'un service de nettoyage de la voirie!

Au total, la croissance modérée des effectifs, compte tenu des fortes pressions convergentes en faveur de la création d'emplois municipaux (ou induits par l'activité municipale) montre que le nombre des embauches spécifiquement "clientélistes" a été assez peu supérieur à celui des révocations "politiques". Autrement dit, l'épuration apparaît bien comme une solution fonctionnelle à des logiques et à des tensions contradictoires et comme un mécanisme régulateur de l'évolution des effectifs dans le cadre du système clientéliste.

---

<sup>23</sup> Le nettoyage de la voirie qui consistait surtout à enlever les "boues et immondices", pour une grande part c'était du crottin de cheval, était jusqu'alors mis en adjudication par lots mais avec de moins en moins de succès notamment auprès des maraîchers. Le service du nettoyage a été doté non pas de quatre dromadaires, comme ceux de Don Pedro d'Alfaroubeira, mais de quatre balayeuses avec lesquelles probablement maints brigadistes prétendirent courir le monde et l'admirer.

## II - CHANGEMENTS POLITIQUES ET NOUVELLES ORIENTATIONS AU TOURNANT DU SIECLE

Les dix années qui précèdent la première guerre sont marquées par une sorte de « dérèglement » des mécanismes de régulation des effectifs. Ce dérèglement se manifeste par une augmentation très sensible du nombre d'emplois entre 1905 et 1914. Ceux-ci passent de 1350 à 2075 en 9 années soit une augmentation supérieure à celle de l'ensemble de la période 1875-1905. Cette croissance s'accompagne d'un fort renouvellement du personnel lié à une conjoncture politique très conflictuelle où alternent équipes municipales socialistes (1906-1908, 1912-1919) et radicale (1908-1912). L'âpreté des affrontements politiques et l'ampleur des mouvements d'épuration pratiqués en 1908 et 1912 exacerbent les contradictions du *spoils system* au moment même où la municipalité est conduite à élargir son champ d'intervention et doit maîtriser la complexité accrue de ses modes d'administration et de gestion et faire face à une détérioration très nette de sa situation financière. Dans ces conditions, le problème du personnel communal devient un enjeu majeur du débat local. Comme on l'a vu à propos des statuts et de la politique salariale ces années représentent un véritable tournant dans la politique municipale dont un des principaux déterminants est l'émergence, au niveau national et local, d'organisations syndicales et d'actions collectives parmi les employés pour revendiquer un statut leur garantissant une certaine stabilité.

### 1.1 La première expérience socialiste: embaucher sans licencier (1906-1908)

Le principal facteur conjoncturel de déstabilisation du relatif équilibre instauré sous la période radicale est l'arrivée au pouvoir en 1906 d'une équipe socialiste. Les socialistes pour des raisons de principe, ne procèdent pas à l'épuration politique d'usage. Ils ne prononcent qu'un petit nombre de révocations dans les mois qui suivent leur élection.<sup>24</sup> En revanche, ils procèdent à de nombreuses embauches. Ces embauches qui n'échappent évidemment pas à la logique clientéliste, pourvoient principalement aux emplois supplémentaires créés par

---

<sup>24</sup> Mais, lors de la séance d'installation du conseil, le maire déclare: "*nous demandons à nos collaborateurs zèle et assiduité dans le travail administratif qui leur est confié, les laissant libres de leur opinion jugeant qu'ils ne doivent en fait de politique qu'un absolu loyalisme républicain*". Cette dernière exigence qui érigeait les élus socialistes en seuls juges du "républicanisme" des employés créait bien entendu une incertitude pleine de menace! Le maire invite aussi les conseillers municipaux à venir dans les bureaux prendre connaissance des dossiers et "*en même temps vous vérifierez l'attitude et l'exactitude des employés*".

l'application de la journée de 8 heures et à la mise en place de services municipaux nouveaux (Pompes funèbres, ramassage des ordures ménagères, service d'hygiène). En conséquence, les effectifs du personnel font un bond considérable: de 1340 en 1905 ils passent à 1740 en 1908. La municipalité socialiste a créé plus d'emplois en deux ans et demi que la municipalité radicale précédente n'en avait créés en 15 ans! <sup>25</sup>

Cette politique se traduit par un gonflement des dépenses de fonctionnement, amplifié par l'inflation qui s'amorce. Pour équilibrer le budget, les élus socialistes seront conduits à augmenter des impôts directs ce qui provoquera une forte mobilisation de l'opposition radicale et conservatrice et leur défaite aux élections de 1908.<sup>26</sup> Pourtant dès l'examen de leur premier budget, les élus socialistes avaient été mis en garde par le rapporteur de la commission des finances qui attirait *"l'attention du maire et des adjoints sur la nécessité qu'il y aurait de restreindre les dépenses de ces chapitres en diminuant par voie d'extinction le nombre des employés... On ne peut laisser grossir ces dépenses sans danger, déjà nous sommes au-dessus de la moyenne des autres villes et nous avons à tenir compte des ressources en même temps que l'équité commandera de ne pas absorber par des emplois inutiles les fonds qui pourraient servir à améliorer le sort des fidèles collaborateurs de l'Administration"*. Le rapporteur proposait alors clairement une réduction des effectifs, essentiellement par le non remplacement des départs, pour financer une augmentation des salaires. Comme on l'a vu, les bas salaires seront effectivement relevés mais cette augmentation sera accompagnée d'une forte croissance des effectifs et démultipliera les charges de fonctionnement. En outre, la mise en place des nouveaux services donne lieu à certaines maladroites voire même à certaines pratiques illégales (traités de gré à gré avec des coopératives ouvrières de production) qui seront vigoureusement dénoncées par la presse locale et sanctionnées par le préfet.

## **1.2 La municipalité radicale: débats, contradictions et non décisions (1908-1912)**

Les radicaux lorsqu'ils reprennent le contrôle de la mairie en 1908 condamnent dans des termes extrêmement durs les deux années de gestion socialiste: *"il faut nettoyer les écuries*

---

<sup>25</sup> Parmi ces emplois figurent ceux des femmes de ménage employées dans les écoles et qui ont été intégrées dans le personnel permanent.

<sup>26</sup> Un autre facteur de mobilisation des radicaux et de la droite a été le projet de supprimer l'octroi pour le remplacer par des taxes directes sur les propriétés et les patrimoines.

*d'Augias c'est-à-dire rendre habitable ce Capitole où tout est devenu occulte et louche...*". Les reproches les plus vifs concernent outre les "folles dilapidations", l'augmentation des prélèvements fiscaux (centimes additionnels), deux millions d'emprunts nouveaux, et bien entendu la croissance des dépenses de personnel. D'où la promesse solennelle d'"un régime nouveau d'économies sévères" comportant la suppression des centimes additionnels votés par les socialistes et la compression des effectifs du personnel. Mais "nettoyer les écuries d'Augias" apparaît plus aisé qu'instaurer un "régime nouveau d'économies sévères". La question de la réduction des effectifs du personnel, clé de la réduction des dépenses, suscite de très vifs débats au sein du conseil municipal. Comme à propos de l'enjeu concernant les statuts, on voit s'esquisser des clivages de plus en plus nets entre trois groupes: les partisans du maintien du système clientéliste, un groupe de "conservateurs fiscaux" qui entendent avant tout faire des économies pour préserver les intérêts des contribuables locaux et un groupe de "réformateurs" qui préconisent une rationalisation et fonctionnarisation de l'administration municipale.

Les radicaux commencent par procéder à une copieuse vague de révocations dont ils ne cachent pas la signification politique. Mais, contrairement aux pratiques antérieures (notamment en 1888), le personnel révoqué n'est pas immédiatement remplacé (Graphique 2). Ce n'est qu'au bout d'une année environ que le flux des recrutements devient supérieur à celui des licenciements, lesquels sont en outre plus étalés dans le temps. Sur l'ensemble des deux premières années de leur mandat les radicaux ont révoqué plus de 150 employés (estimation minimale) et en ont embauché 200. Tout en étant positif le solde embauche/licenciement est beaucoup moins élevé que lors des élections précédentes de 1888 et 1906. Rappelons également que les employés révoqués ne resteront pas passifs et qu'ils engageront une action pour obtenir des indemnités de licenciement et le remboursement de leur cotisation à la caisse des retraites.

Lors de l'examen du budget primitif de 1909, le rapporteur de la commission des finances après avoir dresser un bilan très négatif de la gestion socialiste conclut à "*la nécessité absolue de diminuer les dépenses*". D'après le rapporteur, les dépenses "*ont été passées au crible*" par la commission qui a été frappée "*péniblement*" par l'importance des frais de personnel représentant 38,6% des dépenses ordinaires: "*c'est énorme! c'est formidable!*" s'exclame le

rapporteur.<sup>27</sup> La commission des finances décide alors la création d'une sous-commission chargée d'examiner "*toutes les possibilités de réduire les effectifs*". Celle-ci n'a pas achevé son travail mais le rapporteur affirme que: "*les adjoints, chefs de services ont répondu à notre demande de réduction qu'il était impossible à l'heure actuelle de diminuer le personnel, qu'ils s'engageaient seulement à y parvenir dans le courant de l'année en s'aidant des travaux de la sous-commission et du rapport de son président*". Faute de pouvoir procéder à des réductions d'effectifs, le rapporteur propose la suppression "*de toute augmentation de traitement*" et de la journée de 8 heures instaurée par les socialistes. Il conclut néanmoins que pour équilibrer le budget, dont les dépenses sont en augmentation d'environ 3%, il est impossible de tenir la promesse faite de supprimer les centimes additionnels votés par la municipalité précédente.

Les propositions de la commission sont contestées vivement par un des principaux leaders du radicalisme toulousain, Camille Ournac, sénateur, ancien maire (1888-1892) et président du conseil général. Celui-ci après avoir rappelé l'augmentation du budget (1906: 4,8 M, 1907: 5,4 M, 1908: 7M, 1909: 8,3 M) affirme que "*c'est pour protester contre cette élévation des dépenses que les **contribuables** nous ont élus et que c'est pour diminuer ce chiffre des dépenses que nous sommes ici*". Le lapsus qu'il commet en substituant le *contribuable* à l'*électeur* est symptomatique d'un profond basculement des enjeux locaux et de la stratégie politique de certains leaders radicaux : hier soucieux de satisfaire des militants et des électeurs clients pour affermir la République, aujourd'hui préoccupés surtout de ménager la masse des contribuables appartenant à la petite bourgeoisie des propriétaires, commerçants, professions libérales et petits industriels qui avait été par ailleurs menacée d'une réforme fiscale par les socialistes.<sup>28</sup> Tout en reconnaissant qu'il est difficile de réduire les dépenses dans certains services, le sénateur réclame avec insistance "*la suppression des emplois inutiles*". Il exige une réduction des dépenses de personnel de 700000 F (soit 22% des dépenses de personnel inscrites au budget primitif de 1909!) afin de revenir au niveau de dépenses de 1905 car en 1905, "*avec un personnel très réduit le service se faisait aussi bien*".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Les dépenses de personnel se montent alors à 2,847 millions de francs en dépenses ordinaires pour le personnel permanent, plus 320000 francs pour les subventions, pensions et indemnités, plus 32700 pour les auxiliaires et temporaires. Bulletin Municipal : séance du conseil municipal du 29/12/1908.

<sup>28</sup> Le projet socialiste discuté en 1907 comportait le remplacement de l'octroi (70% des ressources ordinaires) par un grand nombre de taxes directes frappant surtout les propriétés, les patrimoines et certains signes extérieurs de richesse.

<sup>29</sup> Selon lui, une telle diminution permettrait de supprimer les centimes additionnels votés par les socialistes. Pour l'année 1909, il propose la suppression de 15 centimes impliquant une réduction de 330000 F de dépenses (environ 4% des dépenses totales).

Cette proposition reçoit le soutien du rapporteur de la commission des finances qui *"à titre personnel"* se désolidarise des propositions de la commission et met vivement en cause l'administration en déplorant que *"le grand nombre de révocations faites depuis que nous sommes arrivés au pouvoir n'ait pas permis une réduction des effectifs du personnel"*. Il ajoute que le rôle de la commission n'est pas de décider elle-même la suppression de tel ou tel emploi mais de proposer une répartition des crédits budgétaires à charge ensuite aux adjoints d'ajuster les effectifs du personnel dont relève leur délégation à ces crédits : *"l'adjoint choisit son personnel, il assure le fonctionnement du service dont il est chargé avec ceux en qui il a confiance... mais une fois reconnu ce droit pour l'adjoint d'organiser son personnel il y a lieu d'affirmer le droit du Conseil d'augmenter ou de diminuer les crédits mis à sa disposition"*.

Le président de la sous-commission chargée d'examiner les réductions de personnel déclare que celle-ci *s'est livrée à un travail de longue haleine... elle s'est réunie presque tous les jours, elle a consulté tous les chefs de services et elle s'est rendue compte par elle-même du fonctionnement de ces services"*. Les premières conclusions des travaux montrent que *"le personnel municipal est trop nombreux et que les exigences du service ne répondent pas au nombre d'employés"*. Le président de la sous-commission se déclare cependant incapable de fournir une évaluation des sureffectifs et préconise la prudence en affirmant : *on ne démolit pas en quelques jours le travail de plusieurs années..."*. Il ajoute que la seule mesure pratique envisageable est la mise à la retraite des employés ayant atteint la limite d'âge et qui y ont droit. En outre, et c'est le plus intéressant de son propos, le président de la sous-commission établit un lien direct entre l'objectif de diminution des effectifs et la nécessité de l'élaboration d'un statut qui pour lui est une condition indispensable pour améliorer la qualification du personnel et obtenir de celui-ci une meilleure productivité : *"...mais si je suis d'avis de voir diminuer le nombre des employés municipaux, je voudrais aussi assurer à ce personnel une garantie qui lui fait défaut. Je voudrais l'affranchir de la domination d'un parti quelconque: je voudrais établir un statut pour ces fonctionnaires. Nous recruterons ainsi un personnel qui possédera toutes les qualités qu'une municipalité doit exiger de lui... un personnel dont les capacités et les facultés de travail seront telles que le nombre d'employés pourra être diminué sans que les services aient à en souffrir"*. Le Président de la sous-commission, partisan résolu du vote d'un statut, établit donc clairement un lien entre **la question des effectifs et la question de la qualification et de la productivité du personnel**. Cela signifie un net déplacement du contenu du débat autour de l'enjeu que représente la maîtrise des effectifs. La

dimension clientéliste n'en est pas pour autant évacuée comme le montre l'ampleur des révocations et la prudence dont fait preuve le président de la sous-commission dans ses propositions de réduction des effectifs limitées à des mises en retraite.

L'adjoint aux finances se déclare au non de l'administration contre la proposition de réduction des dépenses présentée par le sénateur Ournac. Il souligne le sérieux de la procédure budgétaire, commencée début novembre et évoque l'adoption d'une nouvelle méthode de travail: l'élaboration du budget a été en effet précédée de l'examen précis par la commission des finances, en présence de l'adjoint concerné, des demandes budgétaires de chacun des services. L'adjoint aux finances regrette cependant que cette nouvelle procédure d'élaboration du Budget primitif n'ait pas donné les effets attendus en matière de réduction des dépenses.<sup>30</sup>

La question de la réduction des effectifs est à nouveau posée à plusieurs reprises et à chaque fois elle suscite de vives polémiques. En dépit d'un apparent consensus sur la nécessité de réduire les dépenses de personnel, aucune action significative n'est réellement engagée. Les données qui ont pu être établies montrent que non seulement les effectifs ne diminuent pas mais qu'ils s'accroissent d'une centaine d'unités entre 1908 et 1912. Lors de la discussion du budget primitif de 1912, dernier budget du mandat, la minorité socialiste a beau jeu de montrer que les promesses d'économie et de compression des dépenses de personnel n'ont pas été tenues. L'ancien (et futur) maire socialiste affirme par exemple: *"vous avez trop de personnel, le personnel coûte trop cher"* et il ajoute: *" le devoir de l'administration de demain si elle veut conjurer la crise budgétaire sera de réduire le personnel municipal "*. Le conseiller radical qui a animé la sous-commission de compression des dépenses de personnel et qui se situe dans le camp des "réformateurs" fait lui même un constat d'échec en déplorant qu' *"il n'a été tenu aucun compte des désirs exprimés par la commission"*! Un autre conseiller replace l'augmentation des dépenses dans un mouvement plus large qui concerne toutes les communes françaises. Il fait référence à une étude qui montre que de 1850 à 1900 les dépenses communales ont décuplé et met en cause les lois sociales dont les charges pèsent sur les budgets communaux. Quant aux dépenses de personnel il affirme cependant possible leur

---

<sup>30</sup> La polémique *"tourne à l'aigre"* comme le dit un conseiller qui propose un compromis consistant à maintenir le nombre global de centimes au niveau de l'année précédente. Le sénateur Ournac consent à repousser d'une année l'application de ses propositions et demande le vote d'une réduction symbolique de 1 centime (soit environ 22000 F de dépenses). En fait le compromis voté sera une réduction encore plus symbolique de 10 000 F sur les dépenses de personnel!



diminution car " *le personnel est en surnombre et ne produit pas assez. Je sais bien ... qu'il est très désagréable de retirer à un père de famille son gagne-pain, qu'il est très difficile de refuser à un ami l'emploi dont il peut avoir besoin, mais le conseil municipal n'est pas ici pour faire les affaires de ses amis, il y est pour faire celles des contribuables* " et il ajoute : "*nous avons... manqué de courage et de décision*".

Cette déclaration exprime on ne peut plus clairement un des principaux enjeux de la gestion du personnel dans la conjoncture du début du siècle et formule le choix que doivent faire les élus entre trois stratégies:

a) La continuation d'une politique clientéliste de distribution d'emplois avec des conséquences fiscales particulièrement lourdes. Cette stratégie est de plus en plus difficile à conduire et à légitimer alors que le débat sur les statuts du personnel et plus largement sur la "fonctionnarisation" de l'administration municipale bat son plein et que l'alternance politique a mis en évidence les dysfonctionnements et gaspillages provoqués par le *spoil system*. Cette stratégie du statu quo a la faveur du maire et de la plupart des adjoints, ce qui est somme toute logique puisque ce sont eux qui contrôlent la distribution des emplois.

b) La mise en œuvre d'une politique d'austérité pour préserver les équilibres budgétaires et ménager les contribuables mais au risque de se priver des ressources politiques nécessaires au maintien de l'influence des leaders politiques. Cette stratégie reçoit le soutien des radicaux les plus conservateurs soucieux de faire prévaloir avant tout les intérêts des contribuables (frappés par les taxes directes, c'est-à-dire les milieux de la petite et moyenne bourgeoisie locale) et de stopper la croissance des dépenses et au-delà de freiner l'élargissement de l'interventionnisme municipal dont ils pensent qu'il représente une concurrence dangereuse pour les affaires privées.<sup>31</sup> Ce sont ces mêmes leaders radicaux qui formeront une alliance avec la droite en 1919 pour reconquérir la mairie dans le cadre de l'Union Nationale.

c) Une politique nouvelle est soutenue par un groupe de conseillers que l'on peut désigner comme des "réformateurs". Pour ceux-ci, la maîtrise des dépenses ordinaires passe par une modernisation de l'administration municipale et un accroissement de la productivité du travail dans les services. Au-delà, ils se prononcent pour un dépassement de la politique

---

<sup>31</sup> Comme dans d'autres villes, les débats ont été vifs à propos de la création de certains commerces municipaux destinés à abaisser le prix de l'alimentation populaire. En 1896-97 une violente polémique a opposé la minorité socialiste et la fraction conservatrice des radicaux au sujet de la création d'une minoterie et de boulangeries municipales (le sénateur Camille Ournac est lui même un des principaux minotiers de la ville). Le projet socialiste n'a pas abouti.

clientéliste et proposent une autre conception de la "gouvernance municipale" fondée sur une rationalisation globale de l'action publique et une nouvelle légitimité de type technico-bureaucratique.

Les rapports de force au sein d'une équipe municipale dont l'assise politique est devenue très fragile, l'attitude du maire plutôt partisan du statu quo et qui se pose en arbitre et la résistance des cadres des services peuvent expliquer les *non décisions* de la municipalité qui par ailleurs a su élaborer et promulguer un statut pour le personnel. Il est assez remarquable que les décisions concernant le statut du personnel, politique qui s'inscrivait dans le long terme et dont les conséquences seront très grandes, aient été en définitive plus faciles à prendre que les décisions de réduire ou même seulement de stabiliser les effectifs.

### **1.3 La seconde municipalité socialiste (1912-1919)**

Le retour au pouvoir des socialistes s'accompagne des mêmes pratiques et des mêmes débats. Dès les premières séances du conseil, les conseillers municipaux dénoncent les effectifs pléthoriques en agitant des menaces de suppressions d'emplois, l'inertie, la malveillance, l'inactivité et l'incapacité des uns ou les activités politiques des autres.<sup>32</sup> Ces menaces ne sont pas de vains mots puisque contrairement à 1906, et conformément à ce qu'il avait annoncé, le maire révoque au lendemain même des élections une soixantaine d'employés et réintègre une partie des employés "remerciés" par son prédécesseur. On observe que sur les deux premières années du mandat, avec un certain décalage dans le temps, de nouvelles embauches compensent les licenciements.

La question du clientélisme est clairement posée au cours des débats sur les statuts notamment au sujet de la priorité à accorder dans les recrutements aux militants licenciés de leur entreprise pour leur activité syndicale ou politique. Le maire, hostile à cette pratique, affirme que *"la mairie n'est pas un lieu d'assistance"* et cet argument est longuement repris par le rapporteur : *" Vous voulez ouvrir toutes grandes les portes des services municipaux aux victimes des conflits économiques et politiques...(mais) ces victimes sont nombreuses, le deviendront de jour en jour d'avantage et vos services ne seront jamais assez élastiques pour*

---

<sup>32</sup> Bulletin Municipal, séance du 04/07/1912

*vous permettent de les y incorporer...vous serez amenés à faire un choix entre ces victimes et c'est là que le favoritisme jouera...non pas au détriment de vos adversaires mais au détriment de vos amis, des victimes de ces luttes sociales que vous ne pourrez pas toutes caser à la mairie..."* Comme on l'a vu dans le chapitre sur les statuts le maire sera mis en minorité sur ce point.<sup>33</sup>

Bien entendu, les socialistes ne posent pas la question du clientélisme dans les mêmes termes que les radicaux: pour eux il s'agit de pratiquer une sorte « **clientélisme social** » justifié par des considérations humanitaires et politiques et qui est présenté comme une modalité de la lutte des classes et de la résistance à l'oppression patronale. Mais cette pratique comporte le risque de dévier très vite vers des formes de favoritisme et de clientélisme traditionnel ou plutôt comme l'avenir le montrera, vers un « clientélisme de parti ».

Le déclenchement de la guerre interrompt le débat et crée une situation totalement nouvelle. De 1914 à 1918 la mobilisation d'un nombre important d'employés fait diminuer les effectifs et les services municipaux ne peuvent fonctionner que par l'embauche d'employés "temporaires", principalement des femmes et des étrangers pour la plupart d'origine espagnole. Le rapporteur du budget fait état en 1915 de 632 employés mobilisés et d'environ 120 "temporaires" embauchés pour les remplacer.<sup>34</sup> Cette diminution considérable des effectifs ne correspond pas à un allègement des charges puisque le salaire des personnels mobilisés leur est versé. A la fin des hostilités, la fermeture des usines de guerre met au chômage des milliers d'ouvriers (jusqu'à 15000 en 1919!), en grande partie des femmes et des immigrés recrutés dans les « colonies ». La récession de l'après guerre réduit le marché du travail au moment où se pose le problème de la réinsertion des poilus démobilisés. Les employés temporairement embauchés dans les services municipaux sont licenciés et les employés mobilisés survivants sont réintégrés. Ces décisions ne suscitent pas semble-t-il des conflits majeurs alors même que les nouveaux clivages politiques qui conduiront à la scission de 1920 apparaissent au sein de l'équipe socialiste.<sup>35</sup> A la veille des élections municipales de 1919, les effectifs des services ont retrouvé leur niveau de 1914.

<sup>33</sup> Par un vote imprévu, une majorité de conseillers supprime du projet de statuts la limite d'âge concernant l'entrée dans les services municipaux, principal obstacle - avec le concours - à des embauches sélectives privilégiant les militants socialistes licenciés des entreprises pour leur activité.

<sup>34</sup> Dont 268 employés des bureaux et des services, 214 employés de l'octroi, 95 policiers et 55 pompiers.

<sup>35</sup> C'est ainsi qu'est approuvée unanimement la proposition qu'un conseiller soumet à ses collègues - avec un cynisme sans doute involontaire - selon laquelle la municipalité s'engage à embaucher en priorité des poilus

### III - ENJEUX ET NOUVELLES REGLES DU JEU DANS L'ENTRE DEUX GUERRES

Du point de vue de l'évolution des effectifs l'entre deux guerres n'est pas une période homogène. Jusqu'en 1925, les effectifs stagnent. Cette période correspond au mandat d'une alliance municipale radicale et conservatrice dont le premier souci est le rétablissement des équilibres financiers. Le retour au pouvoir des socialistes en 1925 et leur gestion jusqu'en 1940, sont marqués au contraire par une croissance presque continue des effectifs, particulièrement forte jusqu'en 1932-33 environ, années où la grande crise commence à produire ses effets.

#### 3.1 La politique d'austérité de la coalition radicale et conservatrice (1920-1925)

Aux élections municipales des 30 novembre et 7 décembre 1919, l'équipe socialiste sortante est largement battue et remplacée par une coalition radicale et conservatrice d'Union Nationale. Dans cette coalition, dirigée par Paul Feuga, sénateur radical et ancien maire-adjoint, les conservateurs tiennent une place importante et leur influence sur les orientations de la gestion municipale apparaît prépondérante. Ils prennent en main la responsabilité de la politique financière. L'adjoint délégué aux finances qui définit sa fonction comme "*un poste de combat*" appartient à une vieille famille de la bourgeoisie toulousaine et en tant que Président de l'*Union des Propriétaires*, il est le porte parole des intérêts d'une large fraction de la bourgeoisie locale hostile à une augmentation de la fiscalité directe pesant sur les patrimoines fonciers et immobiliers. Le président de la commission des finances est également une personnalité locale très connue : professeur à la faculté de droit, il s'affiche farouche partisan du "*libéralisme économique*" et préconise l'application d'une politique municipale résolument orientée vers la réduction des dépenses et la privatisation des services urbains. C'est la première fois que la question de privatisation en tant qu'élément d'une stratégie globale mettant en cause le développement de l'interventionnisme municipal est

---

démobilisés dans le **service des cimetières et des Pompes Funèbres** pour remplacer les travailleurs espagnols à qui on avait dû faire appel pendant la guerre faute de main d'œuvre locale.

posée dans les débats locaux. Au début du mandat, ces orientations sont partagées par l'ensemble de l'équipe municipale. Mais progressivement, un clivage apparaît entre ceux qui veulent poursuivre dans la voie "libérale" et ceux - des radicaux mais aussi quelques conseillers plus à droite - qui souhaitent que la restauration des équilibres financiers de la ville soit le point de départ pour un redéploiement de l'action municipale dans des domaines comme ceux du logement social et de l'amélioration des infrastructures urbaines. Des conflits interviennent à propos de la politique du logement social (faut-il intervenir ou pas? et sous quelle forme?), du mode d'exploitation (régie ou concession) de certains services nouveaux comme une usine hydro-électrique construite pendant la guerre et financée par la commune et l'Etat. L'approche des élections législatives de 1924 donne un contenu très politique à ce clivage. Le succès du "*bloc des gauches*" conduit la coalition au seuil de la rupture et la division du parti radical en deux tendances favorise la victoire des socialistes en 1925.

### ***Affichage d'une politique de réduction des dépenses***

Les débats qui accompagnent en février 1920, lors de deux longues séances du conseil municipal, l'examen du premier budget primitif de la nouvelle équipe sont très révélateurs de ses préoccupations et de ses orientations libérales. Le maire prend notamment "*l'engagement solennel de restreindre nos dépenses, de diminuer nos charges dans la plus large mesure et de veiller à ce que l'esprit d'économie préside constamment à tous nos actes*".<sup>36</sup> L'adjoint aux finances est plus précis en insistant sur la nécessité de se "*débarrasser des régies qui nous accablent*". Un autre adjoint (conservateur) énonce des considérations politiques plus générales: "*la compression des dépenses des services voit s'élever contre elle la force des habitudes, des préjugés et aussi certaines oppositions doctrinales tirées de conceptions économiques ou sociales chères à quelques uns mais dont la mise en application n'a pas donné les résultats satisfaisants qu'on en attendait*". A propos des régies "*désastreuses pour les finances communales*", il présente le cas du service de la voirie (nettoisement et enlèvements des déchets) qui coûte plus de 1,5 million de francs et rappelle qu'une offre avait été faite par une entreprise privée qui s'engageait à payer une redevance à la ville pour procéder à l'enlèvement des "gadoues". Il demande aussi un "*remaniement judicieux du personnel des services administratifs*". Mais après avoir énuméré une longue liste de travaux nécessaires pour pallier au sous-équipement de la ville, il déclare que faute de pouvoir réduire

---

<sup>36</sup> Bulletin Municipal, séance du 20/02/20. Même référence pour les citations suivantes.

les charges fiscales des contribuables il faudra *"avoir le courage d'affronter une impopularité passagère"*.

Le président de la commission des finances, rapporteur du budget, fait une analyse très approfondie de la situation financière de la ville qui est un sévère réquisitoire contre la gestion de la municipalité socialiste précédente mais qui comporte aussi, déjà, des critiques à l'encontre de l'équipe dirigeante à laquelle il reproche notamment d'avoir accepté d'*"augmenter le traitement du personnel dans des proportions considérables"*.<sup>37</sup> Le rapporteur du budget proclame l' *"urgence absolue de comprimer les dépenses"* tout en sachant la difficulté de la tâche puisqu'il *"faut rompre avec d'anciennes habitudes élevées à la hauteur de droits"*. Dans cet esprit, le président de la commission des finances fixe plusieurs objectifs prioritaires qui pour la plupart, visent une réduction des effectifs:

- la suppression de *"tous les emplois et les postes qui, créés pour la guerre doivent disparaître avec la guerre"*. Il évalue à 40 emplois le sureffectif existant dans *"le seul service administratif"*.
- le licenciement des employés invalides des services techniques qui doivent être pris en charge sur les fonds d'assistance.
- mise à la retraite d'office de tous les employés ayant atteint l'âge ou le nombre d'années de service (25 ans).
- la privatisation ou suppression de certains services municipaux : *"parmi les services municipaux les uns sont à supprimer (le service des maraîchers créé pendant la guerre), d'autres à réduire (les restaurants populaires,), d'autres à donner en adjudication"* (la perception des droits de place, de voirie, de loges dont les recettes ont diminué après leur exploitation en régie directe en 1900). Il propose avant de mettre en adjudication l'exploitation de ces droits, de relever les tarifs qui sont devenus *"dérisoires"* du fait de l'inflation galopante. Il propose également la privatisation du service du nettoyage qui a *"un personnel nombreux, invalide, improductif et qui nous ruine"* et des Pompes funèbres qui *"rapportent mais dont le rendement est insuffisant"*. Enfin le rapporteur de la commission des finances suggère de *"traiter avec l'Etat comme l'ont fait d'autres grandes villes et de se décharger de la police"*.

---

<sup>37</sup> Bulletin Municipal, séance du 20/02/20. Même référence pour les citations suivantes.

Cette dernière proposition a une grande portée puisque ce service représente 17% du personnel.<sup>38</sup>

- enfin le rapporteur propose d'annuler la décision du conseil municipal d'augmenter les traitements du personnel.

Une proposition qui ne concerne pas directement une réduction des effectifs méritent d'être citée parce qu'elle montre la cohérence (et l'actualité) des propositions "libérales" faite par le rapporteur. Il s'agit d'une réforme du processus d'engagement des dépenses dans le sens d'une centralisation des décisions budgétaires (au profit, il faut le noter, de l'adjoint aux finances conservateur et non du maire radical) : *"Messieurs les adjoints vous êtes huit ministres des finances dont chacun ignore le détail des affaires des sept autres départements et qui ordonnancez les dépenses. C'est là une situation étrange ... contraire à une bonne administration financière. Seul l'adjoint qui a dressé le budget et qui en connaît les ressources et les charges devrait avoir la direction effective de l'emploi des deniers public... Il devrait être le véritable Cerbère qui défend même contre ses collègues l'accès de la caisse municipale"*.<sup>39</sup>

Lors de ce même débat un autre conseiller dénonce vigoureusement les pratiques clientélistes de l'équipe précédente mais, signe d'un changement dans les préoccupations dominantes de l'heure, il insiste particulièrement sur une de leurs conséquences budgétaires : **le paiement des indemnités de licenciement**: *" vous le savez, par l'effet des exécutions auxquelles nos prédécesseurs avaient procédées (...) et dont l'origine résidait dans la haine et des représailles politiques (...) autant que dans la reconnaissance des services rendus par leurs amis, notre personnel est en surnombre... nous avons de plus à payer les indemnités à ceux dont le réintégration n'a pas été imposée par le Conseil d'Etat.. Il y avait déjà pléthore de personnel. Nous devons donc ramener progressivement et sans léser les droits acquis le cadre administratif à des proportions normales"*.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> On voit que les principes et les objectifs de ce programme pourraient être en tous points ceux d'un maire néo conservateur américain ou français élus dans les années 1980. Le rapporteur évoque également la question des abattoirs communaux et les négociations qui avaient été menées par la précédente municipalité avec une société commerciale à succursale multiple, laquelle proposait de prendre en charge le financement des abattoirs pour construire à côté une entreprise de conserverie de viande. L'accord était presque réalisé lorsque *"Quelques uns des plus exaltés (parmi les conseillers) firent observer que traiter avec une puissance financière quelconque, c'était renier le programme socialiste"*.

<sup>39</sup> Bulletin Municipal, séance du 20/02/20.

<sup>40</sup> Bulletin Municipal, séance du 20/02/20. Même référence pour les citations suivantes.

La commission des finances décide de créer une "*sous-commission des économies*" chargée de procéder, service par service, à l'inventaire des "*emplois inutiles*". C'est un retour au scénario de 1908-1912. Mais des contraintes nouvelles sont apparues: les décisions du conseil d'Etat, le versement obligatoire d'indemnités et... la préservation des "*droits acquis*", concept qui émerge alors dans les discours et qui montre bien la place acquise par le syndicat du personnel au moment où par ailleurs de grands mouvements sociaux secouent le pays.

### ***Débats et résistances***

La mise en pratique de ce vaste programme apparaît vite très difficile, elle rencontre des résistances au sein même de l'équipe municipale, notamment de la part du maire et des adjoints radicaux. La fraction la plus conservatrice des élus exprime publiquement à plusieurs reprises sa mauvaise humeur devant l'inaction de l'"*administration municipale*". En avril 1920 lors d'une séance du conseil municipal, le président de la commission des finances présente un vœu sur la nécessité de supprimer les emplois d'auxiliaires, de mettre d'office les employés à la retraite lorsqu'ils ont accompli leur temps de service et de réduire les effectifs en surnombre.<sup>41</sup> Il affirme que dans les services, certains employés ont largement dépassé l'âge de la retraite, quelques uns ont même plus de 70 ans et il insiste sur la nécessité de payer "*largement ceux qui travaillent*" et de renvoyer à "*leurs loisirs ceux qui ne font rien*". S'adressant directement à l'"Administration", c'est-à-dire au maire - procédure tout à fait inusitée - ce vœu est une sorte d'ultimatum. Il s'agit bien de faire pression sur le maire et les adjoints: "*la commission des finances... invite l'Administration municipale à procéder d'extrême urgence à la révision rigoureuse des services et à faire connaître dans un délai d'un mois au conseil municipal la liste des emplois dont la suppression est envisagée*".<sup>42</sup>

L'objurgation de la commission sera sans effet. Et le problème du coût du personnel est à nouveau longuement évoqué lors de l'examen des budgets primitifs successifs de 1921 à 1924. En 1921, un conseiller déclare: *les dépenses du personnel atteignent 12 millions et comme cette charge ne provient certes pas d'une trop grande libéralité en faveur des employés municipaux... elle est l'indice d'une conception vicieuse de l'administration et d'une*

---

<sup>41</sup> Bulletin Municipal, séance du 6/04/1920

<sup>42</sup> Bulletin Municipal, séance du 20/02/1920.



*hypertrophie du fonctionnaire municipal*".<sup>43</sup> Il déplore que le budget n'apporte aucune solution : " *vous me permettrez donc de constater l'impuissance du conseil municipal à remédier aux vices de nos finances et de notre administration*". En 1922, le président de la commission des finances évoque des "rumeurs" selon lesquelles le "*conseil d'administration freinerait l'application des mesures rigoureuses d'économie*" et il insiste à nouveau très fortement sur la nécessité pour tous les élus de se mobiliser sur cet objectif. Il présente un budget en équilibre sans alourdissement de la fiscalité directe (centimes additionnels) mais comportant une réduction assez drastique des dépenses qui selon lui devra "*entraîner nécessairement une réduction d'employés*".<sup>44</sup> Le rapporteur insiste en effet sur la charge que représentent les dépenses de personnel qui absorbent 44% des recettes ordinaires. Il évoque les nouvelles contraintes qui pèsent sur la gestion du personnel: l'application des statuts et de l'échelle des traitements implique en effet des augmentations automatiques liées aux promotions et avancements. Le Président de la commission ne conteste pas l'augmentation des salaires mais le "*trop grand nombre d'employés*". Il s'en prend aux chefs de services qui "*ont tendance à demander le maximum de crédits possibles. On dirait qu'ils mettent une pointe d'orgueil à réclamer pour leur service la plus grosse part des dépenses*". Il donne plusieurs exemples précis de cette stratégie qui conduit à maintenir des effectifs en surnombre en dépit de l'introduction de nouvelles technologies. Par exemple, le service du nettoyage qui s'est équipé de balayeuses automobiles et devrait faire des économies de personnel (estimées à environ 80 personnes) demande néanmoins une augmentation considérable de ses crédits en personnel (+ 30% en plus!). La commission des finances (et son responsable) a auditionné tous les chefs de services et négocié très âprement une réduction de leur prévision en matière de dépenses et d'effectifs. Ce fut le cas en particulier pour les services des restaurants populaires (suppression de postes), du nettoyage et des crèches (8 femmes employées pour "quelques enfants"). Pour les autres services, elle a appliqué une réduction légère "*par principe*" pour "*bien indiquer à Messieurs les chefs de services qu'à l'avenir toute demande de prévision des dépenses, autres que celles provenant de l'application de l'échelle des traitements, qui ne serait pas **justifiée par écrit** dans les états des prévisions de dépenses dressés au moment de l'établissement du budget ne seraient pas approuvées... nous ne*

---

<sup>43</sup> Bulletin Municipal, séance du 09/05/1921.

<sup>44</sup> Bulletin Municipal, séance du 15/02/1922.

*pouvons plus assister impassibles à l'augmentation croissante des dépenses*".<sup>45</sup> Ces déclarations montrent clairement le rôle des chefs de services, déjà mis en cause avant la guerre, dans la "résistance" à la politique d'austérité voulue par les élus.<sup>46</sup>

En fait les mesures préconisées par le Président de la commission des finances auront des effets assez limités. Non seulement les effectifs globaux ne sont pas réduits mais l'administration municipale continue de créer des emplois. Lors de la préparation du budget primitif de 1923, le rapporteur du budget constate avec amertume : *"vous avez continué à nommer trop d'employés... c'est vraiment un manque de courage civique que d'avoir hésité pendant trois ans à résoudre une question qui s'est posée à nous dès notre arrivée à la mairie.."*. Quelques mois plus tard, lors de la préparation de la nouvelle échelle des traitements une polémique très vive s'engage à nouveau sur le problème des effectifs. Le Président de la Commission des finances qui est également Président de la Commission paritaire (laquelle vient d'être créée) affirme la nécessité de conditionner l'augmentation des salaires à une compression des effectifs, *"compression que je réclame avec insistance depuis trois ans"* répète-t-il.<sup>47</sup> Il dit avoir averti les délégués syndicaux qu'il ne pouvait rien faire en matière d'augmentation des salaires tant que le personnel ne serait pas réduit. Selon lui les délégués syndicaux ont reconnu eux-mêmes que *"le personnel administratif était trop nombreux et que quelques compressions s'imposaient"*. La commission paritaire a décidé **d'auditionner les chefs de service** pour examiner les possibilités de réduire les effectifs mais ceux-ci ont refusé de se prononcer sur cette question en présence des représentants du personnel dans la commission, leurs subordonnés, au prétexte que cela pouvait nuire à leur autorité hiérarchique. Et *"les essais de compression n'ont pu aboutir"* déplore le président de la commission !

La discussion qui s'engage alors révèle l'existence d'un véritable désaccord au sein du conseil municipal. Un conseiller se fait le porte-parole du personnel et refuse que la réduction des effectifs soit considérée comme un préalable à l'augmentation des salaires réclamée par le personnel. Il se fait l'avocat des délégués syndicaux et conteste en fait l'existence de

<sup>45</sup> Une note a été envoyée aux chefs de services pour les obliger à indiquer sur tous les bons de commande la situation exacte des crédits dont ils disposent afin d'éviter le dépassement des crédits inscrits aux budgets primitifs, dépassements semble-t-il systématiquement pratiqués puis imputés ensuite au budget supplémentaire.

<sup>46</sup> On voit que les techniques et les stratégies de management budgétaire en situation d'austérité qui ont été présentées parfois dans les années 1980 comme des innovations radicales ont déjà une très longue histoire!

<sup>47</sup> Bulletin Municipal, séance du 4/5/1923.

sureffectifs. Il cite le journal syndical, *l'Echo du Personnel*, qui fournit des informations comparatives sur les effectifs employés à Bordeaux et à Toulouse: 3667 employés à Bordeaux pour 267000 habitants (1 pour 73 habitants) contre 1990 à Toulouse pour 175 000 habitants (1 pour 88 habitants).<sup>48</sup> Un autre conseiller proteste contre la responsabilité de l'administration en citant un exemple précis où *"un employé mis à la retraite a été remplacé par deux"*. Enfin un adjoint qui se prononce en faveur d'une augmentation des salaires propose trois mesures: a) la suppression des heures supplémentaires *"moyen déguisé d'augmenter les traitements de certains employés"*, b) la suppression des employés inutiles (*"il y en a pas mal"* affirme-t-il), c) le non remplacement des employés mis à la retraite.<sup>49</sup> Il met ainsi en cause la rigidité de l'organisation du travail et le cloisonnement des services, problème qu'essaiera de traiter la municipalité suivante. Mais cet adjoint se déclare opposé au licenciement d'employés titulaires car *"si vous entriez dans cette voie vous seriez condamnés par le Conseil d'Etat"*.

Quelques mois plus tard lors de l'examen du budget de 1924, le Président de la commission des finances revient à la charge: il réaffirme l'urgence de mettre en place *"un projet de refonte et de compression du personnel"*. D'après ses propres observations, certains employés ne font presque rien: les dactylos n'ont que trois heures de travail par jour et dans certains services on rencontre selon lui, des *"vieillards épuisés qui traînent dans l'oisiveté les derniers restes d'une activité depuis longtemps éteinte"*. En fait, le Président de la commission établit un constat d'échec, il démissionnera de ses responsabilités peu après à la suite d'un différent avec le maire sur le mode de gestion de la nouvelle usine hydro-électrique.<sup>50</sup>

### ***Le refus du projet d'étatisation de la police municipale***

Le refus presque unanime du projet d'étatisation de la police proposé par le gouvernement d'Union Nationale est un exemple très significatif des logiques contradictoires qui traversent la stratégie des élus locaux. Fin 1919 à la veille des élections municipales, la municipalité socialiste avait été saisie d'un projet d'étatisation émanant du Ministère de l'Intérieur.

<sup>48</sup> L'utilisation de ratios comparatifs (nombre d'employé par habitant) montre que le contenu des négociations municipalité/élus a atteint un **certain niveau de technicité**.

<sup>49</sup> Il affirme : *"dans mon service (services sociaux) lorsqu'un employé s'en va, je le remplace par un employé pris dans un autre bureau où il y en a trop"* alors que ce n'est pas le cas ailleurs. Bulletin Municipal, séance du 4/5/1923.

<sup>50</sup> Le président de la commission des finances préconisait l'affermage de l'usine à une compagnie privée. Cette solution, soutenue par la fraction la plus conservatrice du conseil, a été bloquée par la préfecture jusqu'aux élections de 1925 à la suite des pressions exercées par les élus locaux socialistes et radicaux favorables au Bloc des Gauches. Cette affaire déclenche une polémique au sein du conseil municipal qui met à mal l'unité de la coalition et affaiblit ses positions à la veille des élections municipales.

## Hors texte 2 : la police municipale vue par Le Cri de Toulouse en 1919



Dessin de Laborde.

M. DELTOUR. — Je défends qu'on touche à la police, la police est admirablement bien faite; nulle part elle n'est mieux faite qu'à Toulouse; j'ai jusqu'à deux agents par nuit qui arpentent la ville dans tous les sens.

M. FONTA. — Et les autres, où sont-ils ?

M. DELTOUR. — Les autres ? ils sont dans les théâtres pour empêcher les poilus de fumer; ce n'est pas une petite affaire.

M. VICTOR. — Est-ce que c'est bien utile ?

M. DELTOUR. — Si c'est bien utile ? Vous ignorez donc que faire la chasse aux baladeuses et empêcher les gens de fumer au théâtre sont le premier devoir d'une police qui se respecte.

M. POULARD. — Est-ce que vos agents ne pourraient pas aussi protéger le public contre les accapareurs de places de théâtres, lesquels, grâce à une entente avec les guichetières, mettent depuis trois ou quatre mois la ville de Toulouse en coupe réglée ?

M. DELTOUR. — Il n'y a rien à faire, le Central refuse de marcher.

M. VICTOR. — En somme, on trouve toujours des agents quand il s'agit d'embêter le public, jamais quand il s'agit de le défendre.

M. DELTOUR. — La vérité, c'est que nous manquons d'agents; oui, nous avons trop d'agents électoraux et pas assez d'agents de police.

M. PINEL. — Il n'y a qu'à dédoubler ceux que nous avons.

M. DELTOUR. — Comment ça ?

M. PINEL. — Quand j'ai eu l'honneur, je ne crains pas de le dire, d'être adjoint à la police, j'ai inauguré un système qui avait donné de très bons résultats : chaque agent était pourvu d'un masque qu'il se mettait derrière la tête; de cette façon, il avait deux figures, et pendant qu'il regardait devant lui, les gens qui le suivaient se figuraient qu'il les surveillait aussi.

\*

L'étatisation de la police était alors soutenue par la presse locale de droite qui dénonçait les carences de la police toulousaine dont la situation était estimée catastrophique, face à la croissance de la criminalité dans l'après guerre.<sup>51</sup> Le projet du Ministère, qui reçoit un large soutien chez les policiers, du moins au plan national, prévoyait de transférer sur le budget de l'Etat l'ensemble des dépenses communales de police. En compensation, les municipalités devraient acquitter une "*indemnité*" équivalente à la charge de la police dans leur budget augmentée de la moitié du surcoût provoqué par la réforme. La proposition est étudiée par une commission *ad hoc* et discutée par le conseil municipal qui vote unanimement le rejet du projet d'étatisation. Le rapporteur de la commission affirme en effet que l'étatisation de la police dessaisirait de fait le maire "*de la partie la plus essentielle de son pouvoir de police, ce qui est inacceptable en soi*" sans pour autant que accroître la sécurité des citoyens.<sup>52</sup> Le conseil municipal propose en revanche que l'Etat verse une subvention spécifique pour améliorer la qualité du service.

Quelques mois plus tard, après la victoire de la coalition radicale et conservatrice, le rapporteur de la commission des finances suggère de "*traiter avec l'Etat comme l'ont fait d'autres grandes villes et de se décharger de la police*". La question est évoquée à nouveau à l'initiative d'un conseiller municipal, représentant la droite monarchiste, qui propose le vote d'un vœu demandant au Ministre de l'Intérieur l'étatisation de la police toulousaine.<sup>53</sup> A l'appui de sa proposition, le conseiller dresse un diagnostic très sévère de la situation: "*la police municipale de Toulouse est insuffisante en nombre, son recrutement est défectueux et ...son éducation professionnelle est nulle!*".<sup>54</sup> A partir de ce constat, le conseiller argumente longuement sur les divers avantages de l'étatisation qui devrait assurer une meilleure

---

<sup>51</sup> Depuis longtemps, les problèmes de la police ont agité la municipalité toulousaine. La Police municipale dirigée par un commissaire nommé par le gouvernement mais soumis à la double tutelle du maire et du préfet a été le lieu de plusieurs "scandales": corruption, violence et recrutement clientéliste ayant débouché sur la formation de deux clans politiques très antagonistes. Une certaine remise en ordre intervient néanmoins notamment à l'occasion du vote en 1913, d'un règlement et d'une échelle des traitements.

<sup>52</sup> Bulletin Municipal, séance du 29/04/1919.

<sup>53</sup> Bulletin Municipal, séance du 5/05/1920.

<sup>54</sup> D'après ce conseiller, alors que les besoins seraient de 300 agents, les effectifs ne sont que de 75 le jour (dont environ 40 réellement opérationnels, 16 à 18 en repos, 8 à 10 malades et 19 occupés comme planton!) et de 45 la nuit (dont 28 opérationnels). Beaucoup d'agents exercent un autre métier, on dénombre par exemple 2 coiffeurs, 3 horticulteurs, 1 cordonnier, 1 charpentier, 1 tailleur, 1 cocher et 1 homme d'affaire (contentieux)! Et il ne s'agit que de ceux qui ont un métier régulier, "*bien d'autres travaillent de façon intermittente*" et parfois en se livrant à des activités "*moins avouables*". Le rapport dénonce certains policiers "*complices de malfaiteurs dangereux...amis des souteneurs et des pires apaches*". Le conseiller fait référence à un rapport du responsable de la police qui écrit: "*c'est le désordre, l'absence de discipline, la méconnaissance de la hiérarchie: ce n'est pas un service, c'est une cohue!*"! Bulletin Municipal, séance du 5/05/1920.

formation professionnelle et un recrutement de qualité à l'abri des pressions politiques et en outre, procurer de substantielles économies à la ville. Il réfute l'idée selon laquelle l'étatisation serait une atteinte à l'autonomie communale et au pouvoir du maire: selon lui, aucun des pouvoirs essentiels de police de celui-ci ne serait remis en cause sauf le recours à des "interventions coercitives en cas d'émeute, grèves, etc.". <sup>55</sup> Enfin dernier argument avancé: l'étatisation fait l'unanimité parmi les policiers "depuis Monsieur le Commissaire central jusqu'au plus humble agent". <sup>56</sup> Le maire estime, compte tenu de l'importance de la question, nécessaire d'organiser un débat approfondi mais se déclare nettement **contre** l'étatisation et tient à "rendre hommage à la police toulousaine, à son dévouement, à son honnêteté, à son courage et à sa fidélité".

Le débat public a lieu le mois suivant, après examen de la question par les deux commissions compétentes, de la police et des finances, et un débat en séance officielle. Le maire affirme à nouveau son opposition personnelle à l'étatisation en insistant surtout sur le fait que la police municipale est un **facteur de paix sociale**, notamment en cas de grève, le maire pouvant donner des consignes de modération pour éviter les interventions brutales des policiers. <sup>57</sup> Un adjoint, de la droite modérée, situe le projet gouvernemental dans l'histoire des rapports entre l'Etat et les communes et le présente comme une **remise en cause de la décentralisation** de 1884. Il rappelle l'avis défavorable de la grande majorité des villes et insiste sur l'affaiblissement de l'autorité du maire qui résulterait de l'étatisation de la police. Il démontre que cette réforme n'apporterait en compensation aucune garantie supplémentaire de maintien de l'ordre et aucun allègement réel de la charge financière communale. En conclusion, il propose un vœu qui sans être directement politique constitue une "protestation contre le

---

<sup>55</sup> Sur ce point il souligne l'**avantage politique** que les maires pourraient retirer de l'étatisation : "*n'est-il pas poignant pour le cœur du premier magistrat de la Cité d'avoir à donner l'ordre de braquer des fusils contre ses propres concitoyens?*". En réalité, à cette époque, les « émeutes » étaient réprimées par l'armée sur laquelle le pouvoir de police des maires ne s'exerçait pas...

<sup>56</sup> Le rapporteur évoque le bilan très positif dressé par un représentant de la police étatisée de Marseille au congrès de la Fédération des Polices de France. Mais le maire réplique en donnant lecture d'extraits de lettres des maires de Lyon, Marseille et Toulon qui dénoncent l'étatisation imposée de leur police et exposent les inconvénients qui en résultent.

<sup>57</sup> Dans un débat ultérieur, l'adjoint chargé de la police oppose une police locale « préventive », attentive à moduler la rigueur de ses interventions par de « petits arrangements locaux », à une police d'Etat répressive avec laquelle déclare-t-il : "*la presque totalité des habitants de Toulouse aurait les honneurs de la justice de paix ou de la correctionnelle.*"! Une police locale permet d'assouplir l'application des règlements dont les préfets seraient, selon lui, les exécuteurs intransigeants: l'adjoint mentionne en particulier le décret ministériel obligeant les cafés et restaurants à fermer à minuit et demi, décret qu'il estime contraire aux traditions et aux intérêts locaux et qu'il faut « adapter » au contexte local. Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 12/02/1922.

*projet de loi*". Le Président de la commission de la police, membre du parti radical-socialiste, attaque plus directement le gouvernement et en particulier Président du Conseil Millerand qu'il le qualifie de "*girouette*". Il affirme que la police étatisée exigerait 413 agents et coûterait environ 3 millions de francs alors que les effectifs toulousains sont de 311 agents et la dépense de 1,7 million. En cas d'étatisation, la municipalité aurait à sa charge 50% des dépenses supplémentaires soit une augmentation d'environ un tiers de ses dépenses de police. Le Président de la commission explique que le projet est en fait une "*départementalisation de la police*", laquelle serait dirigée dans chaque département par un préfet de police.<sup>58</sup> Un conseiller conservateur se déclare favorable à une solution de compromis : le maintien des polices municipales et la création d'une police d'Etat, adaptée à la mobilité de la population, compétente sur l'ensemble du territoire national. L'Etat, déclare-t-il, a les moyens de créer s'il le veut cette "*police dont il a besoin*". En définitive, conformément aux propositions des commissions, la proposition d'étatisation de la police municipale est repoussée à l'unanimité moins une voix. Le Président de la commission des finances qui avait proposé dans son programme d'économie le transfert de la police à l'Etat, s'est rallié à la majorité.

Le contenu du débat et le très large consensus qui s'est dégagé parmi les élus sont tout à fait remarquables puisqu'ils interviennent dans une conjoncture marquée à la fois par de graves difficultés financières et par une radicalisation des conflits sociaux, donc dans une conjoncture *a priori* favorable à des mesures d'étatisation et de centralisation. Il montre que face à une remise en cause d'une des prérogatives essentielles accordées aux communes par les lois de décentralisation des années 1870-80, à la suite de la mobilisation républicaine d'une large partie des couches et classes moyennes, les élus locaux étaient disposés à résister à la politique étatique, y compris lorsqu'ils pouvaient en espérer une solution partielle à des problèmes financiers très aigus. Cette attitude contraste comme on le verra, avec celle qui prédominera sous la Quatrième République.

### ***Politique d'austérité et nouvelles contraintes***

Les sources ne permettent de produire qu'une évaluation assez imprécise de la politique de gestion des effectifs de l'équipe radicale et conservatrice.<sup>59</sup> De 1919 à 1925, environ 200

---

<sup>58</sup> D'après le rapporteur du projet devant le conseil municipal de Paris, 60% des départements ont refusé cette solution.

<sup>59</sup> Les budgets de 1924 et 1925 ne mentionnent pas un certain nombre d'employés à temps partiel comme le personnel d'entretien des écoles et d'autres emplois du même type. D'après le rapporteur du budget de 1926, les

emplois ont été créés soit une croissance de 10% des effectifs, ce qui porte ceux-ci au delà du niveau atteint à la veille de la guerre. On constate par ailleurs que si les dépenses de personnel ont dépassé leur niveau de 1914 dès 1922, elles ont ensuite diminué en valeur constante. Leur part dans les dépenses de fonctionnement a légèrement régressé. Si on replace l'évolution des effectifs du personnel pendant le mandat 1919-1925 dans une évolution de plus longue durée on constate que l'augmentation des effectifs est restée très modérée et contraste avec les phases de forte croissance qui ont marqué les mandats des équipes socialistes élue en 1906-08, en 1925-29 et en 1929-1935.

Ces données permettent de conclure prudemment que la politique de la municipalité radicale et conservatrice a été au regard des objectifs affichés en 1919, à la fois un succès (limité) et un échec (mesuré). Succès dans la mesure où elle s'est traduit pas une modération réelle de la croissance des effectifs ; échec néanmoins si l'on compare les résultats aux objectifs initiaux ambitieux affichés en début de mandat par les principaux leaders de la coalition radicale et conservatrice qui voulaient imposer une rupture avec le processus d'extension de l'interventionnisme municipal, estimé ruineux pour les contribuables et dangereux pour la liberté d'entreprendre. Cette politique apparaît davantage comme un compromis, fruit d'un arbitrage pragmatique entre des conceptions divergentes voire contradictoires de la gestion municipale. Sur cet enjeu crucial, on observe au sein du conseil municipal un éventail de positions qui se rangent sur deux axes : l'un correspond aux affiliations politiques et idéologiques des élus et oppose les radicaux, attachés au « municipalisme » promu par les républicains radicaux c'est-à-dire à une exploitation publique des grands services urbains, aux « libéraux » partisans du non interventionnisme et de la privatisation ; le second axe traverse ces deux camps et oppose les partisans d'un mode de gestion traditionnelle de l'administration municipale avec ses pratiques clientélistes et paternalistes et les réformateurs » qui veulent s'engager plus ou moins résolument dans la voie d'une rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des services municipaux et de la « fonctionnarisation » du personnel, recruté sur la base de compétences vérifiées par des concours, doté d'un statut stable et d'un plan de carrière assuré. Par ailleurs, on constate que l'emprise des élus, c'est-à-dire du "pouvoir

---

effectifs de 1919 seraient: **1923** employés dont 1413 titulaires et auxiliaires et 510 temporaires, en 1925: **2109** employés dont 1413 titulaires, 200 auxiliaires et 496 temporaires. Le pointage de tous les emplois indiqués dans le budget et une évaluation des emplois temporaires non pris en compte (à partir de la somme globale qui leur est affectée) donnent des effectifs supérieurs: environ 2000 en 1919 et 2250 en 1925. Mais la tendance de l'évolution est la même.



politique" sur l'appareil administratif municipal s'est sensiblement réduit en raison des nouvelles réglementations nationales (dont l'intervention du conseil d'Etat) et locales (statuts du personnel, commission paritaire...) et de la constitution du personnel en acteur collectif à part entière. L'épuration et les licenciements arbitraires sont devenus à la fois socialement illégitimes et juridiquement illégaux. Par conséquent, en matière de gestion des effectifs, la marge de manœuvre des élus se trouve considérablement réduite par rapport à l'avant guerre. Elle se résume de plus en plus, en pratique, à la mise à la retraite des employés ayant atteint ou dépassé la limite d'âge (25 ans de service) et à la suppression des emplois qu'ils occupent.

### **3.2. La municipalité socialiste de 1925 à 1940: croissance et rationalisation**

Les socialistes prennent à nouveau le contrôle de la municipalité toulousaine en 1925. L'équipe municipale est dirigée par un nouveau maire mais reste pour l'essentiel celle qui a géré la ville de 1912 à 1919. Son programme, repris en partie du programme voté au congrès du Parti Socialiste SFIO de Grenoble en février 1925, s'oppose point par point à celui de la coalition radicale et conservatrice sortante. Il affiche des objectifs qui visent à étendre l'interventionnisme municipal dans la perspective de la mise en place d'un "socialisme municipal" réformiste et à élargir les formes publiques de consommation collective. Outre l'application de la loi de 1919 sur la planification urbaine, le développement de la coopération intercommunale et un projet ambitieux d'équipements urbains et sociaux, le programme socialiste préconise en matière de personnel, comme on l'a vu, la mise en place d'un statut, d'une échelle des traitements, la reconnaissance du syndicat du personnel et une véritable politique de concertation avec celui-ci. Mesure plus nouvelle par rapport à la période d'avant guerre: *"l'organisation de tous les services municipaux sous la forme industrielle et commerciale, en éliminant au maximum les entraves bureaucratiques, en appelant le personnel à participer à leur gestion et les citoyens qualifiés... à en assurer le contrôle"* (*Le Midi Socialiste* du 15 février 1925). La volonté d'"industrialiser" en appliquant les nouvelles méthodes d'organisation rationalisées (d'inspiration « tayloriste » ou « fayoliste » peu importe, l'idée est dans l'air du temps), les services est conjuguée à un souci d'instaurer une cogestion élus personnel et à un appel une sorte de démocratie participative de contrôle par la mobilisation de la population concernée bizarrement restreinte au cercle vertueux de « citoyens qualifiés". Ajoutons que pour les élus socialistes, l'enjeu est double, politique et budgétaire, car les services industriels, exploités en régie municipale, doivent dégager des

excédents pour contribuer au financement des équipements sociaux et réduire ainsi le recours à la fiscalité locale et à l'endettement.

Outre ces objectifs, qui pour l'essentiel seront poursuivis avec plus ou moins de succès mais avec constance, un des éléments déterminants de la politique municipale socialiste a été bien évidemment l'évolution chaotique de la situation économique générale et des politiques gouvernementales avec la succession de la phase d'inflation relativement contenue des années 1925 à 1929, de la période de déflation et d'austérité sévère qui a accompagné la crise brutale de récession des années 1930-1935 et la période de reprise de l'inflation et de la croissance économique .

### ***Les tentatives de rationalisation de l'organisation municipale***

Après son élection, la nouvelle équipe municipale adopte le même comportement que l'équipe précédente élue en 1919 : elle s'abstient de procéder à une épuration politique. Il est probable qu'elle agît ainsi au moins autant sous l'effet des contraintes nouvelles qu'imposent la réglementation étatique et l'organisation collective du personnel qu'en raison de ses propres convictions politiques ou éthiques. Les élus socialistes poursuivent également pendant les premières années de leur mandat le débat qui avait divisé leurs prédécesseurs sur la question des sureffectifs. Mais ce débat prend un contenu nouveau : il s'agit moins de réduire les effectifs sous l'emprise d'une contrainte de ressources que d'augmenter la productivité globale des services municipaux dans une phase de croissance des demandes sociales et d'expansion des services.

Lors de la présentation du premier budget du mandat, le rapporteur de la commission des finances définit les grandes lignes d'une véritable politique du personnel. Il dénonce, c'est rituel à la suite d'un changement politique, la gestion de l'administration précédente qui a "*gonflé considérablement les cadres*". Il soutient que "*le personnel est trop nombreux*" et que les dépenses de personnel qui représentent selon lui 42.5% des dépenses ordinaires doivent être diminuées par une réduction des effectifs (et non par un gel des salaires).<sup>60</sup> Pour compenser cette baisse des effectifs, il faudra accroître la productivité : "*les fonctionnaires municipaux doivent s'inspirer des méthodes en usage dans les établissements industriels et*

---

<sup>60</sup> Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 15/12/1925.

*commerciaux. Il faut que nos employés s'industrialisent...*". Pour ce faire, il est nécessaire de rajeunir le personnel: "*avec un personnel jeune et actif, je crois qu'il serait possible de comprimer les dépenses en demandant à chaque fonctionnaire municipal le maximum de rendement*". Il faut également améliorer la qualification professionnelle des employés - notamment par des cours de formation - et engager à long terme un processus de rationalisation de l'organisation du travail: "*certes le fruit d'une **organisation plus rationnelle** ne se fera pas sentir du jour au lendemain mais il importe que l'administration (aille dans ce sens et)...pratique à l'égard du personnel une politique de fermeté bienveillante*".<sup>61</sup>

La nouveauté des propos tenus par le rapporteur du budget est surtout dans l'insistance mise sur la nécessité d'une rationalisation de l'organisation municipale afin d'augmenter la productivité. Comme on l'a vu, l'idée n'est pas tout à fait nouvelle dans les débats locaux- elle a été posée à travers la question des compétences et des qualifications - mais elle n'a jamais été présentée d'une façon aussi systématique et cohérente.

Deux initiatives sont prises dans le cadre des orientations définies en 1925: la création d'une commission mixte chargée de fixer un tableau des cadres et la mise en place d'un cours de formation destinés au personnel. Lors de la présentation du budget primitif de 1927, le rapporteur rappelle l'objectif de la politique municipale : "*L'administration municipale s'efforce de réduire notamment dans les services administratifs et dans les services extérieurs (ateliers de réparations, service des eaux) les effectifs au strict minimum*". Il indique la mise en place en "*accord avec le Syndicat du Personnel*" d'une "***commission mixte composée de délégués du conseil municipal et de délégués du personnel***" pour fixer dans chaque service les effectifs. Le travail de cette commission doit déboucher sur un "***tableau des cadres***".<sup>62</sup> Bien que la politique socialiste s'inscrive ici dans la continuité de celle de la municipalité précédente avec la création d'une commission pour étudier la compression des effectifs, elle fait cependant un pas en avant très significatif en associant sur une base paritaire les représentants du syndicat du personnel à la procédure qui doit déboucher sur la fixation d'un tableau des cadres, c'est-à-dire d'un document quasiment contractuel fixant le nombre d'emplois service par service. Il est intéressant de remarquer que la municipalité attendait une réduction ou au moins une stabilisation, des effectifs d'une procédure organisant des

---

<sup>61</sup> Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 20/12/1925.

<sup>62</sup> Bulletin Municipal, séance du 28/12/26.

marchandages et des compromis entre revendications syndicales, demandes des chefs de service et objectifs de l'équipe municipale dirigeante.

En réalité, la mise en place de cette procédure de concertation s'est accompagnée d'une croissance très sensible du nombre d'employés. S'il est impossible d'établir dans quelle mesure elle a contribué à cette croissance, on peut néanmoins constater **qu'elle n'a pas permis d'atteindre les objectifs de réduction** qui avaient été fixés par les élus. Il faut cependant ajouter que dans le cadre de ce processus de concertation, un pas considérable est franchi dans la mise en transparence de la gestion du personnel. En effet la municipalité publie en annexe du budget, document public, un tableau des cadres très détaillé où figure en regard de chaque emploi, le nom des employés, leur salaire et leurs primes.

La deuxième mesure décidée par la nouvelle équipe municipale concerne la mise en place de cours de formation. D'après le rapporteur du budget primitif de 1927, les premiers concours organisés pour l'accès aux emplois de sous-chefs de bureau - conformément aux statuts - ont révélé que malgré "*la compétence des candidats*" la formation acquise "*sur le tas*" conduisait à une trop grande spécialisation associée à l'insuffisance d'une formation plus générale. De premiers cours de formation sont créés en 1926. Assurés par les chefs de service, leur fréquentation est obligatoire. Cette première expérience apparaît très vite comme un échec selon le bilan publié dans le Bulletin Municipal : "*L'intention était excellente. Malheureusement, les chefs de service peu ou mal préparés à ce genre d'apostolat ne purent soutenir utilement l'effort attendu d'eux. Il fut bientôt démontré que ces leçons mal préparées ou inhabilement professées ne donnerait aucune espèce de résultat pratique et n'auraient d'autres conséquences que d'obliger le personnel à une assiduité vexatoire.*"<sup>63</sup> Une formule différente est alors envisagée sur le modèle de formation existant dans plusieurs villes (Lyon, Nantes, Nancy et Clermont-Ferrand sont mentionnées) : la création d'une véritable école délivrant un diplôme dont l'obtention deviendrait une condition requise pour l'accès à un grade supérieur dans le cadre de l'avancement au choix. Ce projet est mis à l'étude et quelques mois plus tard, le maire présente la solution retenue, moins ambitieuse: il s'agit d'"*un cours professionnel d'études administratives*". Les enseignements, facultatifs pour les titulaires, sont obligatoires pour les auxiliaires nouvellement recrutés et le diplôme de fin d'étude est une

---

<sup>63</sup> *L'instruction du personnel municipal*, article du Bulletin Municipal, novembre 1929.

condition nécessaire pour l'accès au grade de sous-chef de bureau. Les statuts du personnel sont modifiés dans ce sens. L'expérience semble avoir connu un certain succès si on en croit un article du Bulletin Municipal de 1933 qui indique que les enseignements ont été suivis "*avec assiduité*" par 38 fonctionnaires et que 23 ont passé avec succès l'examen terminal. L'école de formation est en outre ouverte aux employés des communes du département, façon d'amorcer une coopération intercommunale dans l'agglomération toulousaine qui figurait dans le programme de l'équipe socialiste.

### ***Croissance urbaine et développement des services***

Dans les années qui suivent, l'équipe municipale se lance dans une politique urbaine très ambitieuse qui va impliquer une révision de ses objectifs en matière de personnel. La question de la réduction des "sureffectifs" est rayée de l'agenda municipal. En effet, l'extension des services pour faire face aux besoins de la croissance urbaine implique la création de nouveaux emplois. Les effectifs du personnel s'accroissent d'environ 100 emplois par an et atteignent un maximum historique vers 1938, maximum qui ne sera dépassé à nouveau qu'au début des années soixante. Les emplois supplémentaires sont créés dans presque tous les services (sauf dans le service de l'octroi, antérieurement très important) mais ce sont principalement les services sociaux, sportifs et culturels, l'entretien de la voirie et les régies municipales à caractère "industriel" (usines hydro-électrique et d'incinération, abattoirs, service des pompes funèbres) qui en créent le plus. En outre, dans le cadre de sa politique sociale, la mairie embauche par roulement, pour une période de 15 jours, environ 120 chômeurs. Cette pratique n'est pas nouvelle, elle existait - avec une aussi grande ampleur - dans les années 1880-1900. Par ailleurs, de nombreux emplois sont créés dans les organisations "périphériques" intégrées dans le dispositif d'intervention municipal dont une entreprise de travaux public, ancienne coopérative ouvrière et l'Office Public Municipal d'HBM, étroitement contrôlés par la mairie et auxquelles est confiée la réalisation des principaux projets municipaux comme la construction de programmes de logements sociaux et de plusieurs grands équipements collectifs.

Cette gestion très interventionniste entraîne un gonflement brutal du budget, très spectaculaire dans le contexte inflationniste des années 1925-1930, dont la presse locale conservatrice s'empare pour attaquer avec véhémence la municipalité. L'importance des dépenses de personnel est directement mise en cause par les milieux de l'opposition avec en première ligne

la Chambre de Commerce et la Ligue des Contribuables. En réponse à cette contestation, le rapporteur du budget primitif de 1930 nie l'existence d'un sureffectif et déclare que "*dans les services administratifs, (l'effectif) est réduit au strict minimum et l'introduction des machines dans certains services tels l'Etat civil, les élections, les eaux et les droits de voirie ont eu pour conséquence de supprimer quelques unités ou au moins de ne pas remplacer les fonctionnaires atteints par la limite d'âge...*".<sup>64</sup> Le rapporteur souligne que si le personnel "*paraît trop nombreux dans les services extérieurs*" (nettoisement, balayage etc.) par rapport à d'autres villes, il faut tenir compte des spécificités du territoire communal, de sa superficie très étendue (11820 ha) et des quelques 300 km de voirie qu'il faut entretenir pour desservir le secteur urbain et rural. Le rapporteur rappelle que Lille qui compte à peu près le même nombre d'habitants que Toulouse (205 000) occupe une superficie cinq fois moindre (2500 ha) et que la commune de Lyon qui concentre 600 000 habitants n'a qu'une superficie de 4500 ha. Pour ces raisons évidentes, explique le rapporteur, ces deux villes peuvent se permettre d'avoir des effectifs moins nombreux et peuvent en conséquence, mieux payer leurs employés.

### ***L'approfondissement de la crise et le retour au débat sur les sur effectifs***

Les années 1933-34 marquent un infléchissement sensible de la politique municipale. Les conséquences de la crise économique, de la déflation et de la politique gouvernementale d'austérité (les décrets Laval), la relance de mouvements contestataires "antifiscaux", supports de la diffusion d'un discours fascisant, obligent la municipalité à réduire la croissance des dépenses de fonctionnement pour stabiliser les impôts locaux. Le problème des sureffectifs revient à l'ordre du jour. Il est intéressant de noter, à ce propos, que la municipalité utilise elle-même l'argument de l'existence de sureffectifs dans les négociations salariales avec le syndicat du personnel. Dans une note rédigée fin 1936, le secrétaire du syndicat déplore que : "*à chacune de nos revendications intéressant nos traitements, l'administration nous oppose le trop grand nombre d'employés*" ; il ajoute : "*est-ce nous qui avons augmenté leur nombre? (...) Sommes-nous responsables si l'effectif est passé de 1970 en 1924 à 3300 environ en 1936?*" et met en cause le recrutement clientéliste et social pratiqué par les élus : "*Que l'administration assiste par le travail tant de gens qu'elle voudra, nous l'admettons et nous la félicitons; mais qu'une fois pour toute elle veuille reconnaître l'urgence qu'il y a de faire la*

---

<sup>64</sup> Bulletin municipal, séance du conseil municipal du 16/12/1929

délimitation (sic) de l'effectif qui en aucun cas ne saurait être dépassé sans violer le règlement".<sup>65</sup> On remarquera ici, que la réglementation, les statuts, les procédures de recrutement et le "tableau des cadres", produits du système de concertation est très vite devenue une **ressource stratégique** pour le syndicat dans ses négociations avec les élus.<sup>66</sup> Ce détournement des règles est comme l'a montré Michel Crozier, un trait caractéristique des organisations bureaucratiques.

A partir de 1937-38, avec le redémarrage de l'inflation, la situation financière devient critique et même "angoissante" comme le souligne le rapporteur du budget primitif de 1939. Une commission mixte, élus représentants du personnel a été à nouveau mise en place fin 1937 pour étudier, outre la révision de l'échelle des traitements, la question "*fort complexe et hérissée de difficultés de la compression des effectifs*". Dans le cadre de la préparation du budget de 1939, une commission spéciale dite *commission des économies* est chargée de rechercher tous les moyens de réduire les dépenses. Cette commission, présidée par le maire, s'est réunie pendant plusieurs mois et d'après le rapporteur du budget, elle a épluché le budget article par article "*avec une invraisemblable assiduité... au cours de longues séances bi ou tri hebdomadaires*". Lors de la présentation de ce budget, le rapporteur souligne, une fois de plus, l'importance des dépenses de personnel et déclare : "*c'est donc dans ce département surtout qu'il convient de rechercher une économie substantielle. Elle est possible sans porter atteinte aux légitimes intérêts de nos agents du cadre administratif et du cadre ouvrier, en restreignant non pas les émoluments qui n'ont certes rien d'exagéré, mais l'effectif numérique qui insensiblement s'est accru et menaçait de devenir pléthorique*".<sup>67</sup> C'est ici, reconnaître l'existence d'un certain sureffectif consécutif à une politique mal contrôlée de recrutement. Le rapporteur indique que la commission mixte n'a encore pas achevé ses travaux mais qu'elle a néanmoins fixé une nouvelle « *consistance des effectifs par service* » qui réduit globalement le nombre d'emplois. Mais l'objectif de ses travaux est plus ambitieux puisqu'elle se propose d'élaborer un projet de réorganisation complète des services, "*supprimant tous les*

---

<sup>65</sup> *Rapport sur l'indemnité d'attente demandée par le syndicat des travailleurs municipaux*, note dactylographiée, signée par le Secrétaire du Bureau de la Commission Administrative du Syndicat, non datée (estimation: septembre 1936).

<sup>66</sup> La "commission des économies" ayant supprimé un poste dans un service, elle décide d'affecter son titulaire au cabinet du maire sur un poste spécial de "*chargé de mission*". Le syndicat proteste vigoureusement contre cette décision et se réfère au "*tableau des cadres*" dressé par la commission mixte élus/syndicats pour démontrer la "*non régularité*" de la procédure. Les lettres échangées entre le secrétaire du syndicat et le maire montrent à quel point la position de pouvoir de celui-ci se trouve corsetée par les réglementations et les rapports de force.

<sup>67</sup> Bulletin Municipal, séance du 31/12/38.

*chevauchements, réalisant toutes les simplifications possibles, afin d'obtenir le maximum de rendement avec le minimum d'effectif...".* Le rapporteur conclut prend cependant bien soin d'ajouter : "*Tous les droits acquis seront respectés*". Le déclenchement de la guerre et la suspension du conseil municipal ne laisseront pas le temps à l'équipe municipale de poursuivre ces objectifs.

### **3.3. Nouvelles règles du jeu et stratégies politiques**

Pour conclure sur la période de l'entre-deux guerres on fera trois séries de remarques:

a) L'évolution des effectifs s'inscrit dans une période nouvelle par rapport à la période d'avant guerre: elle voit en effet la mise en place et la stabilisation d'un nouveau cadre réglementaire et de nouvelles règles du jeu tant au niveau local qu'au niveau national. Les statuts du personnel qui régissent le recrutement, les carrières et les rémunérations, le dispositif de cogestion paritaire et la reconnaissance du syndicat du personnel comme partenaire privilégié en constituent les deux éléments essentiels au plan local. L'application des premières dispositions étatiques concernant les personnels des collectivités locales, les arrêts et la jurisprudence du Conseil d'Etat imposent de nouvelles contraintes qui limitent fortement la marge d'autonomie et le pouvoir discrétionnaire des élus. Une des conséquences les plus manifestes de ce nouveau cadre et de ces nouvelles règles du jeu est la quasi disparition de l'épuration idéologique systématique et des formes les plus brutales de *spoils system*. On observe en effet que les changements politiques de 1919 et de 1925 ne sont pas suivis d'une vague de licenciements ou d'embauches comme celle de 1908 et 1912. Les révocations - ou mise à la retraite anticipée - sont plus tardives, plus étalées dans le temps et surtout moins nombreuses (graphique 2). Ces pratiques sont devenues contre productives et coûteuses pour les finances municipales avec le versement d'indemnités de licenciement. Les pratiques clientélistes ne disparaissent cependant pas. Les sources manquent cependant pour évaluer leur importance réelle dans la création d'emplois et dans le recrutement des nouveaux employés.<sup>68</sup> Mais un nombre suffisant d'informations convergentes permet d'affirmer que de fortes pressions s'exercent dans ce sens au niveau du recrutement, de la titularisation des auxiliaires et des promotions. Même si les employés municipaux ne sont pas comme le répète

---

<sup>68</sup> L'homogénéité politique de l'équipe municipale, l'absence d'une minorité opposante, la généralisation de pratiques de travail en commissions et en séances officieuses réduisent les séances publiques du conseil municipal à une fonction d'enregistrement très formelle.



à satiété la presse conservatrice, ces « *squires* » ou ces "*janissaires*" dévoués corps et âme au maire, il est certain que le parti socialiste dispose dans les services d'une solide implantation et d'une large influence, symbolisées par le fait que celui qui devient en 1935 secrétaire général de la mairie est à la fois ancien secrétaire particulier du maire, l'un des principaux responsables du syndicat des employés communaux et un des dirigeants locaux du parti socialiste! Il est en outre maire et conseiller général dans un canton rural! Il n'est probablement pas exagéré de dire que dans l'administration municipale, fonctionne une sorte de « clientélisme partisan » diffus qui permet à l'équipe dirigeante, très stable depuis 1912, de tisser de multiples réseaux d'influence et d'appui qui s'étendent aux organisations paramunicipales et qui constituent un facteur essentiel d'unification et d'efficacité de son dispositif d'intervention. Le contrôle politique (et syndical) exercé par le parti socialiste sur les employés est cependant loin d'être absolu. A plusieurs reprises, on voit des représentants syndicaux intervenir pour contester la régularité d'un concours de recrutement ou d'une promotion. La note rédigée par le responsable du syndicat, citée plus haut, dénonce le non respect du règlement en matière de recrutement en précisant: "*les interventions des élus ou autres personnalités sont, dans presque tous les cas les causes directes de ce recrutement abusif*".<sup>69</sup> Quoi qu'il en soit des relations entre le syndicat du personnel et les élus, relations qui ont varié selon les conjonctures politiques et syndicales, elles n'en baignent pas moins dans un univers de valeurs communes et d'objectifs partagés. Il existe, autant que l'on puisse en juger, dans l'ensemble du dispositif municipal, une sorte de "culture politisée d'entreprise" qui, du reste, peut être analysée à la fois comme une forme de solidarité et d'identité collective face à l'hostilité déclarée des milieux conservateurs et comme l'expression d'une adhésion aux valeurs et aux finalités d'un « socialisme municipal », facteur de mobilisation des employés et probablement, de performativité si on en juge par l'importance des réalisations accomplies en une douzaine d'année.<sup>70</sup>

b) La période de l'entre-deux guerres est caractérisée par la succession de plusieurs phases dans la politique municipale en matière d'emploi. Ces changements sont fortement dépendants de l'évolution économique globale et des problèmes urbains locaux. Il serait cependant réducteur de voir dans ces changements un effet direct et mécanique des

<sup>69</sup> *Rapport sur l'indemnité d'attente demandée par le syndicat des travailleurs municipaux*, note dactylographiée, signée par le Secrétaire du Bureau de la Commission Administrative du Syndicat, non datée (estimation: septembre 1936).

<sup>70</sup> Les attaques contre l'administration municipale socialiste ne viennent pas que de la Droite; le parti communiste et la CGTU mènent aussi une campagne rude contre la gestion socialiste. Sur ce front, la SFIO déploient deux mesures: la non reconnaissance du syndicat CGTU comme interlocuteur et partenaire, le refus d'une alliance électorale avec le parti communiste, y compris lors des élections de 1936.

conjonctures économique-financières et de la croissance des besoins et des demandes sociales. Celles-ci n'agissent qu'indirectement: en déplaçant les contraintes, elles changent le contenu des enjeux et la configuration des intérêts sociaux et des rapports de force et obligent les acteurs à modifier leurs stratégies. Par exemple, la conjoncture de l'immédiate après guerre où les contraintes financières sont très fortes s'accompagne d'une poussée conservatrice qui devient le support d'un projet cohérent mettant en cause l'élargissement de l'interventionnisme municipal et qui "systématise" les critiques libérales qui avaient commencé à s'exprimer avant la guerre. Par opposition, dans une conjoncture de croissance urbaine et d'extension du salariat, le "socialisme municipal" se présente comme une réponse cohérente et globale aux demandes et besoins sociaux des diverses couches de salariés liés aux nouvelles conditions de vie urbaine. C'est en effet dans l'entre-deux guerres que se précisent, se fortifient et dans une certaine mesure (qui reste à évaluer) se concrétisent des grands "projets stratégiques" concernant la gestion des administrations municipales. Jusqu'en 1900 le débat sur l'administration locale était plutôt politico-idéologique et juridico-institutionnel dans la mesure où il était focalisé sur le problème de la décentralisation /centralisation et sur l'opposition entre républicains et antirépublicains. Après 1900, l'affirmation progressive de stratégies cohérentes et en concurrence concernant **directement** les orientations et le contenu de la gestion municipale et des politiques locales, devient la donnée essentielle. Sans doute les débats sur le "municipalisme" sont-ils déjà anciens, mais ils sont restés jusqu'en 1900 limités à des enjeux locaux restreints (comme la création de boulangeries municipales) et sont très largement des débats d'idées, ayant une faible traduction pratique, en raison des fortes contraintes, financières, juridiques et politiques qui pèsent alors sur les municipalités.<sup>71</sup> C'est au tournant du siècle que prend corps réellement l'opposition entre un modèle de gestion "libéral" visant à freiner l'interventionnisme municipal et un modèle de gestion interventionniste, avec ses variantes : radicale, la gestion Herriot à Lyon, et socialiste. Cette opposition qui s'accroît entre les deux guerres recoupe probablement assez bien une opposition d'intérêts entre d'une part, les milieux de la petite et moyenne bourgeoisie locale, hostiles aux prélèvements fiscaux et à la "concurrence" du secteur public municipal (services municipaux et organismes satellites comme les OPHBM) et d'autre part, les salariés et le patronat des grandes entreprises (un bloc industrialo-urbain en quelque sorte), favorables à

---

<sup>71</sup> L'étude de Jean-Pierre Brunet sur Saint-Denis montre que la gestion de la première municipalité socialiste élue de 1892 à 1896 se différencie assez peu des municipalités appartenant à d'autres tendances politiques.

une politique interventionniste en matière d'équipements sociaux et d'infrastructures urbaines et à des changements dans la fiscalité locale, notamment par la suppression des octrois.

c) Dans le même temps et au-delà de ces modèles, s'affirme un autre clivage qui traverse les courants politiques et qui oppose deux types d'utilisation de l'appareil politico-administratif municipal ou si on veut, deux modalités de constitution et d'exercice d'une hégémonie locale à partir de la gestion du pouvoir municipal. On pourrait opposer les leaders politiques locaux qui privilégient une utilisation directement politique de la municipalité selon une logique clientéliste classique, en exploitant les ressources qu'elle offre (emplois, marchés publics, politiques distributives) et ceux pour qui la rentabilité politique du contrôle de la mairie n'est qu'indirecte et passe par une gestion plus efficace et moins coûteuse des services, impliquant leur rationalisation et bureaucratisation.

#### **IV – CONTRAINTES ET REGRESSION DE L'INTERVENTIONNISME MUNICIPAL SOUS LA QUATRIEME REPUBLIQUE**

La période qui correspond à la Quatrième République est une phase très spécifique de l'histoire de la bureaucratie municipale, d'abord parce que celle-ci est délestée de certaines fonctions très importantes et assujettie à une lourde tutelle étatique et ensuite parce que le mode de gouvernement local qui s'instaure sur la base de la représentation proportionnelle, de la politisation et du jeu précaire des alliances partisans réactivent des pratiques clientélistes qui contrastent avec l'impuissance des autorités locales face aux problèmes urbains de l'après-guerre.

##### **4.1 Rétrécissement du champ d'intervention municipal et réduction des effectifs**

Au premier janvier 1939, 3148 employés dont environ 2500 titulaires et auxiliaires travaillaient dans les services municipaux. Seize ans plus tard, au premier janvier 1955, on

compte 2516 employés permanents et à temps complet.<sup>72</sup> Après avoir régressé de 1944 à 1950, les effectifs stagnent jusqu'en 1955 (2516) puis s'accroissent à un rythme assez faible jusqu'en 1960 (2844) avant de décoller littéralement dans les années soixante. En valeur constante, les frais de personnel connaissent une évolution semblable, fortement amplifiée par l'effondrement des salaires en 1945-48. Ce n'est qu'en 1952 que les dépenses de personnel retrouvent, en francs constants, leur niveau de 1938. Cette longue phase de stagnation des effectifs et de réduction des dépenses de personnel rappelle celle de la période 1914-1925. Mais sa signification est différente. Quatre éléments, d'une certaine façon liés entre eux, permettent d'en rendre compte.

a) Le rétrécissement du champ d'intervention de la municipalité : sur ce point, les décisions les plus importantes ont été prises par le régime pétainiste qui procède à la suppression des octrois et à l'étatisation de la police. Ces mesures avaient été longuement débattues depuis le début du siècle. Si la plupart des employés de l'octroi (250 emplois) ont été reclassés dans d'autres services, les effectifs de la police (400 emplois) ont été intégrés dans les services de l'Etat. Outre ces deux mesures étatiques générales, l'équipe municipale nommée par le pouvoir pétainiste et recrutée dans les milieux locaux conservateurs très hostiles au "socialisme municipal" avait procédé à des réductions d'emplois dans certains services. Par exemple, fin 1940, les effectifs des ateliers municipaux sont ramenés de 181 à 47 emplois. Les décès parmi les employés mobilisés (202 employés ont été fait prisonnier), la répression conduite par le régime collaborationniste de Vichy et dans une moindre mesure, l'épuration à la Libération ont contribué aussi pour une part à la diminution des effectifs.

b) Le changement de position des élus sur la question générale des compétences des communes et des rapports entre l'Etat et les collectivités locales : les élus, toutes tendances confondues, développent un discours nouveau ; ils revendiquent ouvertement le transfert à l'Etat de certaines compétences municipales. Ainsi, en 1946, le conseil municipal unanime vote-t-il un vœu demandant le transfert de "*tous les frais d'organisation et de fonctionnement des services qui se rattachent à l'Etat... et la prise en charge par les Caisses de Sécurité Sociale des frais des services municipaux d'assistance ...*".<sup>73</sup> Le vœu demande en outre la

<sup>72</sup> Le chiffre de 1950 correspond à l'effectif du personnel permanent et à temps complet, à l'exclusion du personnel temporaire. Avant 1940, les données distinguent personnel titulaire, auxiliaire et temporaire. Les deux premières catégories regroupent approximativement le personnel permanent et à temps complet.

<sup>73</sup> Bulletin Municipal, séance du 21/02/1947. Le vœu demande également la prise en charge "*des frais de personnel et de fonctionnement du service incendie par les compagnies d'assurances*".

prise en charge par l'Etat des dépenses électorales. Par ailleurs, on observe qu'aucun élu ne remet en cause l'étatisation de la police municipale réalisée par le gouvernement de Vichy, étatisation qui avait été refusée par la municipalité radicale et conservatrice élue en 1919. On voit alors se développer les protestations contre les "*charges indues*" et les "*transferts de charges*" qui deviendront le leitmotiv du discours des élus locaux jusqu'à la décentralisation des années 1980.<sup>74</sup>

c) L'intervention accrue de l'Etat dans la régulation des effectifs : déjà dans les années trente les gouvernements avaient pris des mesures obligeant les municipalités à réduire leurs dépenses et à stabiliser l'effectif de leur personnel. L'intervention du pouvoir central va plus loin après la Libération avec la création dans le cadre de la loi du 15 février 1946 d'une commission de consistance des effectifs **nommée par le préfet** et dont la composition qui comprenait à l'origine des représentants de tous les partis politiques et du syndicat CGT des employés a été modifiée fin 1947 principalement dans le but d'en exclure les élus communistes. La tâche de cette commission était de fixer un tableau des effectifs, des qualifications et des rémunérations correspondantes.<sup>75</sup>

d) les nouvelles contraintes financières: dans la conjoncture d'hyper inflation qui suit la Libération, le thème de la maîtrise des dépenses de personnel devient à nouveau une obsession chez les élus effrayés par l'augmentation vertigineuse de la masse salariale. Dans ces conditions, il existe un très large accord entre tous les partis représentés au conseil municipal pour considérer que le personnel est trop nombreux et qu'il pèse trop lourdement dans le budget communal. Dès 1945, avant la création de la commission préfectorale de consistance, la municipalité avait mis en place une *commission municipale mixte* (élus, syndicats, chefs de services) chargée de proposer un projet de réorganisation des services et de compression du personnel et de fixer un niveau maximal d'emplois. On constate qu'en fait, les effectifs réels restent de 1948 à 1958 constamment inférieurs au plafond fixé par la

---

<sup>74</sup> Ces prises de position s'expliquent en partie par la conjoncture et la situation financière de la commune rendue catastrophique par l'inflation galopante et la réduction du rendement des impôts locaux. Mais il est intéressant de constater que dans la conjoncture toute aussi difficile des années 1919-1925, l'attitude majoritaire des élus était très différente. On l'a vu à propos du rejet du projet gouvernemental d'étatisation de la police. Les municipalités urbaines demandaient alors la liberté de créer de nouvelles taxes (revendication qui aboutit en 1926) et des subventions de compensation pour les fonctions assurées pour le compte de l'Etat (une subvention est créée en 1938) et non un délestage de leurs responsabilités.

<sup>75</sup> La diminution des effectifs des fonctionnaires (de l'Etat comme des collectivités locales) est inscrite sur l'agenda des gouvernements dès 1946. Il faudrait étudier d'une façon précise l'élaboration et l'application de la politique nationale sur ce point.

commission de consistance. Cet écart est même très important puisqu'en 1955 les effectifs réels représentaient moins de 90% des effectifs fixés.

#### 4.2 Nouvelles polémiques sur le clientélisme

En dépit d'un consensus sur la nécessité de réduire le nombre global d'employés afin de comprimer les dépenses de fonctionnement, objectif d'ailleurs largement tenu, la question du personnel est une des questions les plus fréquemment évoquée au conseil municipal et entraîne des polémiques assez vives. Celles-ci portent sur l'importance des réductions à opérer et sur les moyens à mettre en œuvre mais surtout sur les pratiques clientélistes et sur l'absence de transparence qui entoure l'ensemble de la gestion du personnel. Il est vrai que le pluralisme partisan "querelleur" qui s'installe au conseil municipal et régit en grande partie le fonctionnement de la municipalité ravive les enjeux que représente la gestion du personnel communal.

Comme c'est le cas pour la plupart des problèmes auxquels la municipalité est confrontée pendant cette période, les polémiques et les stratégies des élus obéissent beaucoup plus à la logique des affrontements et des clivages partisans qui structurent la scène politique nationale qu'au contenu des problèmes traités. Les élus communistes après leur éviction de la coalition dirigeante en 1947 adoptent une stratégie d'opposition systématique au maire et à la "troisième force" qui l'appuie. Ils ne cessent de réclamer la création d'une **commission du personnel** et la publication d'un **état nominatif** des employés en dénonçant l'opacité de la gestion du maire, le favoritisme partisan et même les "*employés municipaux qu'on ne voit au Capitole (la mairie) qu'en fin de mois pour toucher leur traitement*".<sup>76</sup> Les élus communistes préconisent non seulement une réduction des effectifs mais un "*meilleur aménagement des services en essayant d'obtenir un meilleur rendement*" et le recrutement d'un personnel plus qualifié, la politique de recrutement du maire conduisant selon eux à un "*abaissement du niveau intellectuel moyen de l'employé municipal...*".<sup>77</sup> Sur ce point, les critiques des conseillers communistes trouvent un écho parmi les autres groupes politiques de l'opposition. Ainsi en 1950, un élu gaulliste membre du groupe du RPF (Rassemblement Populaire

<sup>76</sup> Le maire oppose un refus catégorique: "*il n'appartient pas aux conseillers de s'occuper de ces questions*". Bulletin Municipal, séance du 8/11/1947.

<sup>77</sup> «*Le personnel qualifié pourrait devenir gênant, l'intelligence dangereuse...*», Bulletin Municipal, séance du 06/07/1948.

Français) tout en se réjouissant de la diminution des effectifs depuis 1945, estime que ceux-ci sont encore beaucoup trop élevés. Il regrette l'absence de toute possibilité de contrôle par le conseil municipal et ironise lourdement sur la productivité des employés.<sup>78</sup> Un autre conseiller, radical, proteste également contre l'absence d'informations et de critères objectifs d'évaluation des sureffectifs : "*Est-ce qu'un seul d'entre nous peut dire aujourd'hui où il y a trop de personnel?*".<sup>79</sup> Quelques années plus tard, lors de l'installation du nouveau conseil municipal élu en 1953, le doyen des conseillers, radical et opposant, émet un avertissement précis et sévère : "*le recrutement du personnel municipal ne doit plus apparaître comme le fait du prince mais se faire par concours comme dans les administrations de l'Etat... l'avancement doit être une récompense du travail et non une prime du favoritisme ...il faut créer une élite de fonctionnaires compétents et dévoués...*".<sup>80</sup> Autant dire que, en ce début des années

<sup>78</sup> Il fait un compte-rendu très pittoresque (et probablement un peu tendancieux !) d'une de ses visites dans les bureaux : "*J'ai tapé à la porte du chef de service, il n'était pas là, il était en commission. J'ai demandé à voir le chef de bureau, il était sorti. Je suis alors entré dans le bureau. J'ai trouvé là cinq employés: l'un roulait une cigarette, c'était son droit; deux discutaient du match de football qui avait eu lieu la veille, un autre lisait le journal et le cinquième devait faire pour le moins des mots croisés ... Il y avait cinq employés dans ce bureaux, cinq employés qui ne faisaient rien. Je ne leur en veux pas...Ils ne peuvent travailler que s'ils ont du travail...ils n'ont pas de travail. Ils s'amusent ou ils sortent, ils vont se balader. Il m'arrive souvent de rencontrer en ville des employés qui se promènent, des femmes qui font leur marché... Nous avons plusieurs bureaux qui font double emploi...Pour remédier à cette situation il est évident qu'il faut de avoir de l'autorité, de la fermeté, de la vigilance et de la volonté... L'administration présente...un caractère vraiment patriarcal... les membres du personnel sont recrutés sur place, ils sont tous plus ou moins parents ou liés par des liens de parentés, d'amitié de camaraderie ou d'appartenance politique. Il y a même des enfants qui sont auprès de leur père, des femmes qui sont auprès de leur époux, portant le lien conjugal au delà du foyer jusque dans les services de la mairie...*". Un conseiller du MRP (Mouvement Républicain Populaire) réplique : "*nous sommes pour le travail en famille!*", ce qui déclenche l'hilarité des édiles. Bulletin Municipal, séance du 06/02/1950. A la reprise de la discussion, le lendemain, un maire adjoint (MRP) déclare avoir fait une tournée dans les bureaux et avoir constaté que tout le monde travaillait normalement. Et il compare Toulouse avec ses 2400 employés et Bordeaux qui en a 3850 : "*une ville que je ne citerais pas, qui a une certaine importance, ce n'est pas la quatrième ville de France mais enfin, elle vient presque tout de suite après ; de plus un certain crédit est attaché à son maire qui appartient tout à la fois au parti de Monsieur Galaman (le Parti radical) et au parti de Monsieur Joubé (le RPF) sans que l'on sache exactement quel est le parti de sa préférence puisqu'il a la double appartenance et qu'il a une autorité qui fera certainement impression à Monsieur Joubé (intendant militaire en retraite) puisqu'il est dit-on général, on ne sait pas exactement son grade mais enfin...*". Et la discussion s'engage alors sur Bordeaux, administrée par le Général radical-gaulliste Chaban-Delmas, ville riche et enviée où la taxe locale rapporte deux fois plus qu'à Toulouse...

<sup>79</sup> Le même conseiller met en cause les pratiques clientélistes qu'il qualifie d'héritage politique de la municipalité socialiste d'avant la guerre : "*Je sais que vous ne pouvez guère qu'administrer au mieux une organisation que vous avez héritée et qui est une organisation de parti. Je voudrais qu'elle se 'départisse' de cet esprit et donne plus satisfaction aux contribuables qu'à son propre parti*". Bulletin Municipal, séance du 06/07/1949.

<sup>80</sup> Bulletin Municipal, séance du 09/05/1953. Aux élections municipales de 1953, un membre du gouvernement, Bourguès-Maunoury, à la tête d'une liste radicale et indépendante (CNI) lance, sans succès, une grande offensive pour conquérir la mairie. Un des principaux thèmes de sa campagne est la dénonciation du clientélisme pratiqué par le maire. Il déclare par exemple : "*le personnel communal a compris depuis longtemps que l'appartenance à un parti de la majorité était pour son avancement et sa promotion un élément beaucoup plus important que sa valeur. C'est ainsi que l'administration devient fatalement partisane à tous les degrés de la hiérarchie*". Il met également en cause le monopole de certains fournisseurs. (La Dépêche du 13 avril 1953).

cinquante, la bureaucratisation de la mairie, considérée comme le dépassement des dysfonctionnements clientélistes, est toujours à l'ordre du jour !

La polémique sur la gestion clientéliste du personnel atteint une sorte de sommet "clochemerlesque" en 1948, après qu'ait été révélé le fait que le quotidien socialiste local (L'Espoir) utilisait des véhicules municipaux pour livrer ses journaux et que certains employés, rémunérés sur le budget communal, étaient en réalité des permanents du parti socialiste SFIO.<sup>81</sup> A l'occasion de ce scandale, largement exploité par la presse locale radicale (La Dépêche du Midi) et communiste (Le Patriote), le maire, lâché par certains de ses alliés MRP et radicaux est mis en minorité au conseil municipal qui vote un blâme à son endroit. Il doit accepter enfin la mise en place d'une **commission du personnel**. Mais celle-ci ne sera jamais réunie. Les décisions concernant la création d'emplois et les embauches resteront en fait le monopole d'une instance informelle convoquée et dirigée par le maire, la « commission des adjoints » (ou « conseil d'administration »). Celle-ci est appelée à se prononcer sur les demandes des chefs de service en matière d'emplois avant de soumettre ses propositions pour avis à la commission paritaire dominée par le syndicat FO très lié à la SFIO. Quant aux recrutements eux-mêmes, ils relèvent du **domaine réservé** du maire, lequel délègue cependant une partie de ses prérogatives à certains de ses adjoints et à certains chefs de service. En réalité, les recrutements sont soigneusement répartis entre les groupes de la coalition municipale dirigeante. Après les élections de 1953, le maire, réélu, refuse à nouveau que soit désignée une commission du personnel sous prétexte qu'elle ferait double emploi avec la commission paritaire.

Il est clair que l'accès aux emplois municipaux est un enjeu important pour les groupes politiques, membres ou non de la coalition dirigeante. Il s'agit plus vraiment comme en 1900 de récompenser des comités électoraux et de créer une clientèle d'employés fidèles et dévoués, ou comme dans la période de l'hégémonie socialiste d'instaurer un système d'intégration et de contrôle sur le personnel pour accroître l'efficacité du dispositif d'intervention municipal, il s'agit plutôt de « placer » des militants dans des emplois qui leur

---

<sup>81</sup> Le scandale éclate au début 1948 à l'initiative du journal La Dépêche du Midi qui fait constater par huissier l'utilisation de voitures municipales pour la distribution de la presse socialiste. Le zèle de La Dépêche à traquer les détournements socialistes du matériel municipal s'explique par le fait que la parution de ce journal radical avait été suspendue à la Libération à la demande des mouvements de Résistance dont le maire avait été un des protagonistes.



laissent du temps pour développer une activité politique diverse. L'âpreté des luttes électorales et le faible développement des nouvelles techniques de communication nécessitaient alors la mobilisation d'un potentiel militant important que les partis ne pouvaient pas rémunérer sur leurs propres fonds. Le parasitage de l'administration municipale était une nécessité et de fait, faisait l'objet d'une féroce lutte de pouvoir. En outre, en rapport étroit avec des affrontements partisans, se livre alors une bataille syndicale décisive entre la CGT et la CGT-FO pour la représentation du personnel. Pour le maire, conserver et protéger le quasi monopole que lui donne la loi sur la gestion du personnel est un objectif tout à fait vital. Membre d'un groupe minoritaire, il doit rester le point de passage obligé pour l'accès aux ressources municipales afin de consolider et d'élargir la coalition qui le soutient.<sup>82</sup>

La situation de relative rareté des emplois disponibles explique probablement pour une part l'âpreté des conflits sur cet enjeu. En effet, pendant la décennie 1945-1955, en raison des statuts qui interdisent les licenciements abusifs d'une part et des difficultés financières d'autre part, le stock des emplois à distribuer aux "*petits camarades*" (pour reprendre une expression très courante à l'époque) n'est pas très fourni.<sup>83</sup> Si cette rareté peut aiguïser les convoitises et aviver les polémiques, elle limite cependant l'ampleur réelle des pratiques clientélistes et comme le montrent les données, elle rend quasiment négligeables leurs effets sur l'évolution global des effectifs. Mais la situation change lorsque, après 1955, les possibilités de recrutement s'élargissent. Aux nombreux emplois supplémentaires qui sont créés dans les services municipaux s'ajoute l'important contingent d'emplois libérés par le personnel recruté entre 1925 et 1935 et qui arrive à l'âge de la retraite. Cet élargissement des opportunités d'embauches coïncide avec l'élection en 1958 d'un nouveau maire, Louis Bazerque, socialiste pragmatique qui, élu dans des conditions difficiles, semble avoir intensément pratiqué le recrutement clientéliste pour affermir son pouvoir personnel, renforcer sa position assez fragile dans son propre parti (la SFIO) et nourrir sa très large coalition électorale.<sup>84</sup> En 1962,

---

<sup>82</sup> En 1948, pour pouvoir disposer d'une majorité le maire "débauche" trois membres du groupe RPF (qui seront exclus du mouvement gaulliste) en leur offrant à chacun un poste d'adjoint.

<sup>83</sup> Les créations d'emplois sont presque inexistantes dans les postes de cadres et cadres moyens. En 1955, le maire indique que "*depuis dix ans il n'y a pas eu de recrutement de nouveaux rédacteurs*". Bulletin Municipal, séance du 15/03/1955.

<sup>84</sup> Des témoignages directs recueillis auprès d'anciens hauts fonctionnaires communaux et responsables syndicaux confirment l'importance de ces pratiques. Les témoignages sont convergents sur le fait que le maire et le secrétaire général laissaient une certaine autonomie aux adjoints et aux chefs de service dans le recrutement du personnel peu qualifié. Souvent la carte du syndicat dominant (FO) était proposée aux stagiaires par les cadres à l'occasion de la remise de l'enveloppe contenant la première paie! Dans certains services deux cartes étaient simultanément proposées: celle de FO et celle de la SFIO. D'après une étude sur les militants socialistes en 1970,

lors d'une polémique lancée par un conseiller communiste au sujet du recrutement d'un employé municipal, le maire déclare tranquillement : " *j'ai embauché pour chacun des groupes présent ici, sauf peut-être, pour le vôtre... nous sommes certains que les personnes que vous proposez sont communistes...* ".<sup>85</sup> Mais le partage des dépouilles municipales entre les alliés du maire fut sans doute trop peu équitable, du moins si l'on en juge par les déclarations de certains adjoints mécontents (ou ingrats). Le premier d'entre eux, Pierre Baudis, qui deviendra maire en 1971, fait part en effet à ses collègues de " *son souci ancien, celui de faire en sorte que dans cette ville tous ceux qui désirent très normalement, très légitimement servir dans les cadres des services municipaux aient des chances égales entre eux... il faut que cet Hôtel de ville, sans aucune distinction d'aucune sorte, porte véritablement ce beau nom de Maison Commune...* ".<sup>86</sup> En 1971, la dénonciation des pratiques clientélistes sera un thème important de la campagne électorale des opposants au maire sortant.<sup>87</sup> Il ne semble cependant pas que sur ce terrain, le mandat du nouveau maire élu en 1971 ait marqué une rupture spectaculaire...

---

les **employés municipaux étaient majoritaires dans la section toulousaine**. C'est sur cette majorité que le maire s'est appuyé en 1971 pour refuser la constitution d'une liste d'Union de la Gauche. Ce qui lui a valu une sévère défaite face à son premier adjoint, indépendant, qui avait opté pour une alliance avec l'UDR. Jusqu'à la généralisation des listes d'Union de la Gauche en 1977 par des accords nationaux, la stratégie d'alliance "tout azimuth" du Parti Socialiste est liée à l'objectif très pragmatique de maintenir son implantation municipale et de "garder le plus possible de postes clés de maires" comme le remarque en 1959, le chroniqueur de l' *Année Politique* qui ajoute sournoisement, sans apporter de preuves, mais semble-t-il en toute connaissance de cause: "l'on sait le rôle que joue la 'camaraderie socialiste' dans la vie de ce parti" (L' *Année Politique*, 1959). Mais le « parasitage partisan » des administrations municipales n'est évidemment pas l'apanage du parti socialiste ni un effet du « système des partis » de la Quatrième République, comme l'a illustré d'une façon éclatante l'exemple de la mairie de Paris pendant les années 1980-90.

<sup>85</sup> Bulletin Municipal, séance du 26/02/1962. Le maire ajoute cependant à l'adresse des communistes: "si... une fois, vous avez formulé une demande... j'ai donc embauché pour tout le monde!" Le représentant du groupe PSU (ancien maire démissionnaire) indique alors que son groupe n'a jamais formulé de demande!

<sup>86</sup> Bulletin Municipal du 19/12/1961.

<sup>87</sup> Le Capitole est comparé à une *métairie* ce qui dans l'imaginaire des nombreux toulousains originaires des campagnes veut dire quelque chose de précis et de fort en terme d'exploitation.

## V - DE LA POLITIQUE DE CROISSANCE AU TOURNANT STRATEGIQUE DU MILIEU DES ANNEES QUATRE-VINGT

Au milieu des années cinquante, les données du problème de la gestion des effectifs commencent à changer sous l'impact de la reprise de la croissance urbaine. Entre 1954 et 1975, les services municipaux doivent satisfaire aux besoins et aux demandes de près de 115000 habitants supplémentaires, ce qui correspond à une augmentation de plus de 40% de la population. A ces besoins nouveaux s'ajoutent ceux qui n'ont pas été satisfaits dans la période des années 1940 et 1950 pendant laquelle les dépenses d'équipement ont stagné à un niveau très bas. Ces conditions nouvelles rendent obsolètes les débats sur les sureffectifs et remettent radicalement en cause la politique de réduction ou de gel des effectifs. Pendant près de vingt ans, jusqu'au premier "choc pétrolier" de 1974, il ne sera plus question d'« *effectifs pléthoriques* » mais de la création de nouveaux emplois, de réorganisation des services municipaux, de problèmes de recrutement de personnels qualifiés et plus généralement, d'une revalorisation de la "fonction communale".

### 5.1 Croissance des effectifs et modernisation de l'administration municipale (1955-1980)

Dès 1949, un Inspecteur des Finances venu de Paris à Toulouse pour examiner la situation financière de la ville avait estimé que: "*la masse du personnel n'était pas susceptible de réductions importantes*".<sup>88</sup> Deux ans plus tard, lors de l'examen du budget de 1952, le maire déclarait considérer les frais de personnel "*comme actuellement incompressibles ... les effectifs ont été peu à peu réduits à des nombres que je considère comme minima...*".<sup>89</sup> A partir de 1955, des emplois supplémentaires doivent être créés dans les services confrontés à des besoins en pleine croissance, par exemple dans les écoles maternelles où un ratio considéré comme normal, une femme de ménage pour 100 élèves, se trouvait alors très nettement dépassé. Le tableau fixant la consistance des effectifs élaboré en 1955 prévoyait la création d'une centaine d'emplois nouveaux. Cinq ans plus tard, en 1960, ce sont 330 emplois supplémentaires que le maire proposait d'inscrire aux effectifs et qu'il justifiait par la

<sup>88</sup> Bulletin Municipal, séance du 21/02/1949.

<sup>89</sup> Bulletin Municipal, séance du 29/01/1952.

nécessité de faire face aux nombreux besoins liés à la croissance urbaine.<sup>90</sup> En 1967, 630 emplois nouveaux sont ajoutés au tableau de consistance dressé en 1960. L'augmentation des créations d'emploi s'accélère très nettement dans les années 1970 et se prolonge jusqu'au milieu des années 1980. Le taux moyen annuel de croissance des effectifs titulaires passe de 3.7 % entre 1955 et 1970 à 7 % de 1970 à 1985. Dans le même temps les emplois non statutaires et/ou à temps partiels et les emplois saisonniers se multiplient. L'effectif total culmine en 1984 à 9710 emplois dont 6771 titulaires, 965 auxiliaires ou contractuels et 1974 employés temporaires ou saisonniers.<sup>91</sup>

La croissance des effectifs concerne tous les secteurs de l'activité municipale mais elle est spécialement forte dans les services scolaires et parascolaires, sociaux, culturels et sportifs. De 1960 à 1980, les emplois permanents dans l'ensemble de ces équipements sont multipliés par 2,9 alors qu'ils n'augmentent que de 84% dans les services administratifs et de 51% dans les services techniques des travaux. La croissance des emplois dans les équipements collectifs sociaux serait plus spectaculaire encore si l'on prenait en compte les emplois non statutaires, très nombreux dans ces services.<sup>92</sup> En 1984 la presque totalité des 965 auxiliaires ou contractuels et des 1974 employés temporaires ou saisonniers travaillait dans les services scolaires et socioculturels.

**A partir du milieu des années 1970**, l'accélération de la croissance des effectifs intervient dans un contexte démographique tout à fait différent de celui des années cinquante et soixante. En effet la population communale se stabilise puis diminue sensiblement: **la ville perd 26 000 habitants entre 1975 et 1982**. Même si l'on tient compte des retards accumulés et des décalages entre l'émergence des besoins, leur traduction en demande sociale et les réponses apportées par la municipalité (en termes de création d'emplois dans les services) on constate que la politique suivie n'est plus un simple rattrapage ou l'effet mécanique d'une

---

<sup>90</sup> Le maire précisait que par rapport à 1955 la commune avait à gérer 400 classes en plus, 197 km d'égouts et 240 km de canalisation d'eau supplémentaires. Le réseau d'éclairage avait augmenté de 20 km par an et le volume des ordures ménagères collectées de 10% par an.

<sup>91</sup> Nevers Jean-Yves, 1983 *Budgets communaux et gestion municipale à Toulouse de 1945 à 1980*, Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, 1, pp 31-50.

<sup>92</sup> On compte en 1980, 924 emplois temporaires de personnel de nettoyage dans les écoles, 630 assistantes maternelles, 300 moniteurs de centres aérés. Les emplois temporaires sont nombreux dans les centres socioculturels, à l'Ecole des Beaux Arts et au Conservatoire; les 101 musiciens de l'orchestre régional ont un statut de contractuel.

croissance démographique mais qu'elle intègre une amélioration qualitative des services rendus à la population et une amélioration des conditions de travail des employés. Un exemple assez spectaculaire est fourni par l'augmentation des agents d'entretien des écoles maternelles : on compte environ un agent pour 50 enfants en 1990 là où il y en avait un pour 100 enfants, trente ans auparavant. On peut s'interroger sur l'origine de cette évolution : s'agit-il d'un changement de la nature des tâches demandées au personnel, d'une élévation des normes de propreté socialement exigées dans les écoles, d'une amélioration des conditions de travail des agents d'entretien ou d'une augmentation de la qualité du service rendu et par conséquent du « bien être » délivré aux bénéficiaires ? L'élargissement de l'interventionnisme municipal dans des domaines comme le sport, la culture et l'action sociale (crèches, centres socio-éducatifs etc.) est la résultante complexe d'un processus de transformation global du mode de vie urbain, du changement de la composition de la population, notamment la croissance des couches moyennes, des effectifs étudiants et des personnes âgées. A ces facteurs s'ajoutent les conséquences du développement des fonctions urbaines spécifiques de la ville en tant que commune centre d'une agglomération urbaine en pleine expansion.

Outre ces déterminants généraux, la création d'emplois renvoie à divers processus politiques et organisationnels. La pression « à la croissance des moyens » exercée par les employés municipaux, les syndicats, les chefs de service et les élus eux-mêmes contribue dans certaines conditions, à nourrir une logique « incrémentale » d'auto croissance des bureaucraties publiques. Toutes les catégories d'acteurs impliqués ont en effet intérêt à la création d'emplois supplémentaires : les employés et les syndicats pour assurer une amélioration des conditions de travail, les cadres des services pour élargir leur champ d'action, d'autorité et de compétence, les élus pour satisfaire les électeurs... Le développement des services s'accompagne de la création de nombreux postes de cadres qui élargissent les possibilités de promotion interne. En 1978 par exemple, la mise en place de la réforme créant la fonction d'attaché communal a été l'occasion d'un vaste mouvement de promotion.<sup>93</sup> Les postes de Directeurs de Service Administratifs passent de 6 en 1965 à 11 en 1975 et à 29 en 1992. Ce sont autant d'opportunités offertes aux chefs de bureaux en quête de promotion. En 1984, 3 nouveaux postes de secrétaire général adjoint sont créés en plus des deux postes existants. Ces

---

<sup>93</sup> Sur les 80 emplois d'attaché communal créés, 20 sont pourvus par reclassement au même niveau, 30 par promotions internes et 30 par concours externe.

créations de postes ont été explicitement demandées à la veille des élections municipales par le syndicat dominant pour déclencher "*une promotion en cascade*".<sup>94</sup>

La stratégie municipale de croissance des effectifs adoptée à partir de 1955-60 semble avoir recueilli un assez large consentement au sein du conseil municipal.<sup>95</sup> Quelques remarques critiques sont cependant formulées y compris par des membres de la coalition majoritaire. Certains élus souhaitent que soient recherchées plus activement des solutions permettant d'améliorer la productivité en freinant la création d'emplois. Un conseiller conservateur, Républicain indépendant, préconise le recrutement d'un personnel plus qualifié: "*je crois que la solution consiste à substituer peut-être une politique de la qualité à la politique de la quantité...*" déclare-t-il.<sup>96</sup> L'introduction de "*nouvelles machines*" et des "*réformes de structures*" dans les services municipaux sont également préconisées par un autre élu de droite, conseiller MRP qui affirme: "*il faut choisir pour ou contre la technique... je crois que celui qui choisit la technique choisit contre le personnel... il faut faire mieux avec moins de personne!*".<sup>97</sup> Ces préoccupations qui ne sont pas nouvelles, elles ont été déjà exprimées dans les années vingt, mobilisent cependant très peu le conseil municipal. Les débats sur les réformes organisationnelles et l'adoption des nouvelles technologies, y compris dans les périodes où la modernisation de l'appareil municipal est à l'ordre du jour, restent cependant rares et peu nourris au conseil municipal.<sup>98</sup> Cela ne signifie bien évidemment pas qu'aucune action ne soit entreprise concernant la modernisation de l'organisation municipale et des technologies utilisées dans les services.<sup>99</sup> De telles actions sont effectivement menées, mais

---

<sup>94</sup> Citation extraite d'un entretien avec un haut responsable qui explique que la création des cinq postes de secrétaire général adjoint, quelques mois après les élections de 1983, a entraîné, pour en justifier la nécessité, une modification *a posteriori* de l'organigramme et la création quelque peu artificielle de cinq super directions. Un autre responsable interviewé compare les services municipaux à une "*armée mexicaine*". La pression exercée par les chefs de service et certains adjoints pour obtenir "*toujours plus de personnel*" est également confirmée par les entretiens. Il s'agit d'une stratégie constante évoquée de nombreuses fois par les élus depuis le début du siècle.

<sup>95</sup> Il s'agit là d'une hypothèse; la principale source d'information sur les débats et conflits interne à l'équipe municipale est tarie après la suppression de la représentation proportionnelle en 1965 et jusqu'au retour d'une minorité en 1977 grâce au judicieux découpage électoral de la commune qui a permis la réélection du maire sortant. De 1965 à 1977, les comptes rendus des séances du conseil municipal ne sont plus qu'une monotone énumération de dossiers et de délibérations. C'est à peine si, de temps en temps, à travers de maigres débats on voit s'exprimer prudemment des points de vue différents.

<sup>96</sup> Bulletin Municipal, séance du 15/03/1955.

<sup>97</sup> Bulletin Municipal, séance du 23/12/1958.

<sup>98</sup> Il est vrai que les débats internes au conseil municipal restent totalement opaques, les séances publiques du conseil municipal se réduisant à une litanie monotone de délibérations.

<sup>99</sup> Un service informatique est mis en place en 1972. Il est géré dans le cadre d'un syndicat intercommunal qui intervient comme prestataire de service pour plusieurs communes, l'objectif étant de partager les coûts, alors très élevés, en matériel et personnel qualifié.

elles sont beaucoup plus l'affaire des cadres dirigeants que celle des élus; elles sont considérées moins comme des problèmes exigeant des débats et des choix politiques que comme des solutions « neutres » relevant de réformes managériales, techniques ou administratives. C'est à peine si les élus sont informés des projets de réforme organisationnelle proposés par des cabinets d'experts et mis en œuvre par les hauts cadres des services municipaux. Ni les réorganisations successives des services, ni l'adoption d'innovations technologiques ne se sont accompagnées d'un débat public sur les problèmes de la productivité, de la réduction des coûts de fonctionnement et de l'amélioration des services rendus ou sur le contenu d'une politique d'emploi municipal.<sup>100</sup> Il est probable qu'une situation financière relativement favorable et la relative abondance des ressources rendaient alors les élus peu sensibles à cet enjeu: il n'y avait pas vraiment à faire un choix pour ou contre ces réformes ni "*pour ou contre la technique*" comme le disait un élu. La ville peut tout à la fois rémunérer beaucoup d'employés, doter son organisation d'une hiérarchie dense (voire pléthorique) et s'offrir de nouvelles machines et des systèmes techniques sophistiqués (ordinateurs, bennes à ordures, système de régulation des flux de circulation ou tondeuses à gazon dernier cri...). Une autre raison de la relative indifférence des élus à l'égard des enjeux du management public et des problèmes de productivité, est probablement à chercher dans leur culture politique et leurs pratiques de représentation, presque entièrement centrées sur la médiation population/municipalité.

La conjoncture des années 1955-1965 alimente un autre débat. La croissance économique bouleverse le marché de l'emploi et crée, à Toulouse comme ailleurs, une véritable situation de pénurie de main d'œuvre qualifiée. Pour la première fois sans doute de son histoire, la municipalité éprouve des difficultés à recruter du personnel dans certains types d'emplois. Cette situation est bien évidemment liée au plein emploi qui règne sur le marché du travail et au bas niveau des rémunérations, strictement encadrées par la réglementation nationale, proposées dans les services municipaux. La question est discutée à plusieurs reprises lors des séances du conseil municipal et suscite comme on l'a vu à propos de la politique salariale, un débat sur la "*revalorisation de la fonction communale*". Celle-ci, demandée par les syndicats, apparaît aux élus, unanimes, comme le seul moyen de répondre à la "*crise du recrutement en*

---

<sup>100</sup> Dès le milieu des années soixante-dix, aux Etats-Unis les révoltes locales "anti-impôts" suscitent un vaste débat sur les modèles de gestion des années de croissance, débat qui débouchera sur le reaganisme et dans une certaine mesure, sur l'application des réformes préconisées par le *New Public Management*.

*particulier dans les emplois techniques*".<sup>101</sup> Le conseil municipal en vient même à soutenir une grève organisée en 1963 par le syndicat hégémonique (Force Ouvrière) pour exiger une revalorisation globale de la fonction communale. Les élus sont d'autant plus unanimes sur ce point qu'ils n'engagent pas leur propre responsabilité puisque la revalorisation de la fonction communale est présentée comme relevant exclusivement d'une décision étatique, même si les élus sont conscients qu'il faudra bien faire payer la note ou une partie de celle-ci aux contribuables locaux, leurs électeurs...

## 5.2 Tensions financières et politique « anti-chômage »

Dans les années 1970, la crise économique et la croissance du chômage modifient en profondeur les données du débat et les enjeux de la gestion des effectifs.<sup>102</sup> Deux nouveaux types de contraintes commencent à se faire sentir : a) l'émergence d'une situation de tension financière qui pèse dans le sens d'un freinage de la croissance des charges de fonctionnement et des dépenses de personnel; b) le développement d'une pression sociale diffuse relayée par des revendications syndicales et des demandes politiques en faveur d'une politique municipale active de lutte contre le chômage.<sup>103</sup> Un indicateur de cette pression sociale est l'afflux des demandes d'emploi adressées à la mairie.<sup>104</sup>

Un premier changement de stratégie est amorcé ou plutôt annoncé pendant la récession sévère qui accompagne le « choc pétrolier » des années 1973-74. Le maire en présentant le budget de

<sup>101</sup> Bulletin Municipal, séance du 8/07/1963.

<sup>102</sup> Cette situation concerne la plupart des pays développés. Les villes américaines connaissent un "*fiscal stress*" dès le milieu des années 1970. L'accroissement des tensions financières est ressenti en France plus tardivement, vers 1983-85. Sur ce point: Vincent Hoffmann-Martinot et Jean-Yves Nevers, 1986, Les municipalités urbaines face à la crise, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 28; Vincent Hoffmann-Martinot et Jean-Yves Nevers, 1989, *French Local Policy Change in a Period of Austerity: a Silent Revolution*, in Clarke Susan, **Urban Innovation and Autonomy, The Political Implication of Policy Change**, Sage Publication; 1990 ; Nevers JY, Ylonen A., 1990, *La situación financiera de la ciudades en periodo de recesion economica (1975-85): un analisis comparativo en diez países*, **Papers, Revistas de la Universidad Autonoma de Barcelona**, n°33, pp 131-150.

<sup>103</sup> La minorité socialiste et communiste élue en 1977 relaie cette demande et intervient dans ce sens; après 1981, elle appuie la politique du gouvernement Mauroy et la création des « emplois solidarité ». Mais les élus de droite ne sont évidemment pas insensibles au problème du chômage.

<sup>104</sup> D'après un élu chargé du personnel interviewé en 1983, 30 à 40 personnes se pressaient chaque jour devant la porte de son bureau pour solliciter un emploi dans les services soit environ 1000 demandes par mois alors que le recrutement annuel n'excédait pas 150 personnes. Toutes ces demandes ne venaient pas de chômeurs, une partie venait de salariés ayant un emploi mais voulant échapper à la précarité de leur situation même au prix d'une diminution de leur revenu. Cet afflux de demandes est confirmé par tous les élus interviewés lors d'une recherche effectuée en 1983-84.



1974 lance "*un appel auprès de ses collaborateurs et de l'ensemble du personnel municipal à un esprit d'économie pour assurer une gestion très sévère...*".<sup>105</sup> Un an plus tard, il revient sur cette préoccupation mais sur un registre beaucoup plus dramatique en soulignant l'urgence d'une "*réduction draconienne des dépenses des services et une politique extrêmement rigoureuse en matière de recrutement*".<sup>106</sup> En 1980, la politique d'austérité du gouvernement de Raymond Barre amène le maire à afficher à nouveau lors de la préparation du budget, sa volonté de stabiliser les effectifs du personnel. Mais la municipalité s'en tient à des déclarations d'intention et poursuit le développement des équipements sociaux et culturels et la création de nombreux emplois supplémentaires sur la lancée des années soixante-dix. Dans le même temps (et dans le cadre d'une politique nationale), elle engage une importante action de titularisation des auxiliaires et d'intégration statutaire des contractuels. De fait, la croissance des dépenses de personnel se poursuit à un rythme très élevé jusqu'en 1986. En 1978 par exemple, année post électorale, la masse salariale croît de 20%, deux fois plus que la hausse des prix. La réélection difficile de l'équipe municipale en 1977, obtenue grâce à une modification du mode de scrutin et la présence dans le conseil municipal d'une minorité active d'opposants de gauche ne créent pas les meilleures conditions pour l'application d'une stratégie de réduction de la voilure des services municipaux. Pas plus que la rupture politique de 1981.

En effet, les mesures de lutte contre le chômage proposées par le gouvernement de Pierre Mauroy, en particulier les contrats « emploi solidarité », activement soutenues par la minorité socialiste et communiste, place la municipalité devant un délicat dilemme. Il lui est difficile en effet d'aller à contre courant de l'opinion publique et de s'opposer sur ce terrain à la politique de la gauche au nom d'une « rigueur » qui a valu au camp conservateur une défaite historique. Afin d'accompagner la politique d'emploi conduite par le nouveau gouvernement où figurent des membres de leur parti, les élus communistes proposent au nom de la minorité de gauche, la création de 1000 « emplois solidarité ». Cette mesure est associée à une proposition de réduction du temps de travail à 35 heures (la durée de la semaine de travail est alors de 37 heures 30) et d'ouverture des droits à la retraite à 55 ans pour tous les employés. Ce projet prévoit l'affectation des nouveaux emplois à des services estimés déficitaires en personnel. La majorité conservatrice de l'équipe municipale se montre modérément réticente à

---

<sup>105</sup> Bulletin Municipal, séance du 15/02/1975.

<sup>106</sup> Bulletin Municipal, séance du 28/2/1975.

ces propositions. C'est en réalité un élu MRG, membre de la minorité qui porte le jugement le plus sévère sur la proposition communiste en mettant en garde le conseil contre "*une embauche pléthorique qui ne résoudrait pas les problèmes de l'emploi*" et qui créerait de sérieuses difficultés financières. Selon lui, la priorité devrait être donnée à des mesures contribuant à la relance de l'économie locale.<sup>107</sup> Ce point de vue est soutenu par le maire. Mais la force de la pression sociale, syndicale et politique, propre à l'état de grâce et les quelques avantages financiers qui sont associés aux contrats « emploi solidarité » emportent la décision.<sup>108</sup> Un contrat est mis à l'étude et élaboré en collaboration très étroite avec le syndicat Force Ouvrière, dont l'enthousiasme reste pour le moins contenue. En définitive, le projet de contrat, mis en discussion et voté par le conseil municipal en mars 1982, est beaucoup moins ambitieux que celui proposé par le groupe communiste: le nombre d'emplois solidarité est réduit de moitié (520 emplois) et leur création est étalée sur deux années.<sup>109</sup> Le bilan de l'application du contrat fera apparaître des résultats inférieurs aux objectifs initiaux: 381 agents ont été embauchés avec une exonération des charges, 8 emplois d'initiative locale et 30 « emplois formation » ont été créés. A ces emplois s'ajoutent 255 embauches « normales », hors contrat, destinées à des postes libérés par des départs.

En 1983, le virage de la politique gouvernementale vers la « rigueur » et la victoire électorale éclatante de la coalition sortante vont desserrer la pression qui s'exerçait en faveur d'une politique "anti-chômage" de création d'emplois communaux. Certains élus de la majorité font *a posteriori* une évaluation très critique du mouvement d'embauche associé au contrat: ils dénoncent une solution trop hâtive, mal ajustée aux besoins réels des services et affirment, non sans raison, que son principal effet a été de ralentir ou même de geler pendant plusieurs années les créations de nouveaux emplois plus qualifiés et mieux ajustés aux besoins réels.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Bulletin Municipal, séance du 18/02/1982.

<sup>108</sup> La plupart des municipalités conservatrices ont refusé les contrats emploi solidarité.

<sup>109</sup> Dont 420 emplois ouvrant droit à une exonération des charges sociales, 40 emplois dits d'"initiative locale" et 60 emplois de type "emploi formation".

<sup>110</sup> Entretiens auprès de maires adjoints (réalisés en 1984) et de responsables syndicaux (réalisés en 1990). L'arrêt des créations d'emplois communaux à partir des années 1984-85 dans la plupart des villes leur donne raison. Sans compter que ces mesures en suscitant des espoirs exagérés parmi une masse de jeunes chômeurs et chômeuses – ont pu provoquer des frustrations avivées par le sentiment, pas toujours sans fondement, que le "piston" était le principal critère de sélection des postulants, souvent par ailleurs surqualifiés. Tel adjoint interviewé avoue être intervenu à la demande d'un employé pour "*placer sa fille*". Certains responsables syndicaux avouent que le contrat « emploi solidarité » a provoqué un gonflement exagéré des effectifs du personnel non qualifié, déjà pléthorique, et regrettent qu'il ait accentué un mode de « recrutement social" trop pratiqué à la mairie, qui selon eux, contribue à dévaloriser la « fonction communale » alors que de véritables besoins existaient alors au niveau des qualifications intermédiaires (entretiens CFDT et UECT).

En réalité, l'élection de Dominique Baudis, héritier politique directe du précédent maire, marque le début d'une réorientation profonde de l'ensemble de la politique municipale. Comme la plupart des jeunes maires conservateurs élus en 1983, le nouveau maire affiche, sous une forme il est vrai très modérée car il doit assumer l'héritage paternel, des objectifs de changement teintés de références au néo-conservatisme populiste dont Ronald Reagan et Margaret Thatcher sont alors les héros. Le principal de ces objectifs est de mettre fin à la croissance des impôts locaux.<sup>111</sup> Cette orientation correspond à une modification significative des intérêts et des demandes sociales marquée par une convergence, conjoncturelle et implicite, entre les intérêts des milieux d'affaire et des couches moyennes pour une stabilisation fiscale.

L'objectif prioritaire de stabilisation des prélèvements fiscaux locaux impliquait le ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement c'est-à-dire essentiellement une réduction des frais de personnel qui représentaient 53.5% des dépenses de fonctionnement en 1983 et de la charge de la dette qui absorbait 25% des recettes de fonctionnement. Son application réelle supposait par ailleurs une action énergique capable de rompre avec les habitudes anciennes et les pratiques « incrémentales » des chefs de services, souvent soutenus par "leurs" adjoints délégués, consistant à reconduire l'existant en ajoutant systématiquement un pourcentage de croissance afin d'anticiper l'inflation et de supposés besoins nouveaux et pour se ménager une marge de manœuvre dans les marchandages au cours du processus d'arbitrage budgétaire. Le départ à la retraite du Secrétaire Général en poste depuis 1959 a permis opportunément de confier la mise au point et la concrétisation de la nouvelle stratégie municipale à un nouveau responsable, énarque étranger au sérail local, non impliqué dans les stratégies syndicales et corporatistes et affranchi des liens de dépendance notabiliaire. Cette double liberté vis à vis de la hiérarchie bureaucratique municipale et des notabilités politiques locales était nécessaire pour imposer une politique rompant avec le modèle de croissance des années passées.

---

<sup>111</sup> D'autres objectifs, traditionnels dans les politiques conservatrices, sont affichés: objectif sécuritaire avec la création d'une police municipale, objectif économique avec la relance à terme des investissements municipaux et le soutien aux investissements privés, objectif sociaux avec le traitement symptomatique des "pathologies urbaines" les plus voyantes et dangereuses en concordance avec la politique gouvernementale dite "politique de la ville".

Les moyens adoptés pour renverser une tendance séculaire à la croissance de l'appareil municipal combinent des mesures classiques de privatisation (service des eaux et de l'assainissement, parcs de stationnement), de transfert de services à d'autres collectivités (service incendie cédé au département) et des tentatives de remise en cause comme on l'a vu, de certains avantages acquis concernant les conditions de travail et de rémunération. Diverses modifications ont été introduites dans le processus d'élaboration budgétaire et la gestion des embauches dans le sens d'une centralisation des décisions au niveau du maire et du secrétaire général et/ou d'une responsabilisation des chefs de services et des adjoints.<sup>112</sup> Ces actions de management interne ont été accompagnées, comme dans la plupart des villes en France et dans d'autres pays développés, d'une réorientation de la politique urbaine visant à densifier l'habitat et à favoriser le développement économique pour élargir les bases fiscales et répondre au problème du chômage. La municipalité s'est engagée en outre, conjointement avec l'Etat, dans une politique sociale de traitement des problèmes des "quartiers en difficulté".

Les orientations de la nouvelle politique municipale ont été réaffirmées pendant la campagne des municipales de 1989 et approuvées par une assez large majorité des électeurs (56%). Et s'il est vrai que les concessions des services de l'eau, de l'assainissement et des parkings au secteur privé n'étaient pas inscrites très clairement au programme électoral de l'équipe sortante, elles se sont néanmoins faites en douceur, dans une indifférence assez générale, sans véritable débat public, en ne suscitant qu'une mobilisation syndicale assez limitée et qu'une protestation discrète des associations de consommateurs et d'usagers.<sup>113</sup> Le syndicat dominant, Force Ouvrière, tout en affirmant son opposition de principe aux privatisations et

---

<sup>112</sup> Parmi ces mesures: affichage d'un taux maximal de croissance global des dépenses comme une décision politique non négociable, introduction d'une programmation tri-annuel des dépenses d'équipement (avec "lissage" des dépenses), justification par les chefs de service de leur demande pour le budget supplémentaire, réunions "pédagogiques" etc. Les nouvelles techniques informatisées de gestion de la comptabilité permettent un contrôle et une régulation "au jour le jour".

<sup>113</sup> S'agissant des services de l'eau et de l'assainissement (qui étaient des services municipaux excédentaires et bien gérés), il faudrait beaucoup de naïveté ou d'indulgence pour affirmer que leur concession à un grand groupe privé (la CGE) n'a eu pour mobile que la satisfaction des intérêts des contribuables! Il n'est pas déraisonnable de mettre en relation, comme le fait un responsable syndical interviewé, le déficit de l'opération de câblage de la ville confié à la CGE et la concession de l'eau, de l'assainissement et des parkings à cette même société (ou à une de ses filiales) à titre de "compensation". La municipalité n'a pas manqué de souligner que les « droits d'entrée » versés par le concessionnaire ont permis de désendetter la ville. Mais ce droit d'entrée n'est certainement pas un don de la CGE qui s'emploiera à en récupérer le montant en l'incorporant au prix du service. Dans ce genre d'opération, les débats commencent généralement quand les usagers et consommateurs - plus nombreux que les contribuables - s'aperçoivent qu'ils doivent payer plus cher les services concédés. Dans l'opération, le consommateur aura perdu plus sur le moyen terme que ce qu'aura gagné, sur le court terme, le contribuable.

après avoir créé un rapport de force en réunissant une large entente intersyndicale est entré dans une négociation avec la mairie et le concessionnaire (la CGE), négociation qui a rapidement débouché sur un accord estimé satisfaisant par le personnel. Quant à la minorité de gauche du conseil municipal, sortie affaiblie des élections de 1989 et mise en difficulté par le contexte politique national ses réserves n'ont pas pesé lourd.

Les données concernant l'évolution des effectifs depuis le tournant de 1983 montrent clairement l'impact de la nouvelle politique municipale. On observe en effet une rupture réelle dans l'évolution des effectifs totaux et des dépenses de personnel. Après 30 années de croissance continue, le nombre total d'emplois entre en 1985 dans une phase de régression: les effectifs passent de 9710 en 1984 à 8840 en 1992 (moins 10%). Cette évolution recouvre cependant deux tendances:

a) Une diminution depuis 1978 du nombre d'agents temporaires et saisonniers puis à partir de 1982, suite à une politique de titularisation, du nombre d'auxiliaires et de contractuels. Plus de 1000 emplois de ces deux catégories ont été supprimés, soit une diminution d'un tiers.

b) Une croissance très sensible jusqu'en 1985 des agents titulaires, alimentée pour une large part par la titularisation des auxiliaires et des employés contractuels, notamment des agents d'entretien des écoles, titularisés en masse. Depuis 1986, les effectifs titulaires se sont stabilisés en partie du fait de la privatisation des services des eaux et des parkings, et de la départementalisation du service incendie.<sup>114</sup>

Comme le montre le graphique 4 (voir plus haut), deux secteurs continuent à alimenter la croissance des emplois: les services culturels et sportifs dont les effectifs totaux augmentent de 38% par rapport à 1980, taux cependant très inférieur à celui de la décennie antérieure; les services d'administration générale, nouvellement créés comme la police municipale (93 agents) et les services de communication interne et externe, d'expertise, de conseil et d'aide à la décision.<sup>115</sup> On observe une légère diminution des effectifs dans les services techniques d'une part et dans les services sociaux, scolaires et parascolaires (restauration, crèches, centres

<sup>114</sup> Sur les 480 agents du service des eaux concernés, 350 ont accepté leur transfert dans l'entreprise concessionnaire et 130 sont restés "*dans la famille*" selon le mot d'un responsable syndical. Environ 400 agents du service incendie ont été transférés au service départemental.

<sup>115</sup> Le cabinet du maire connaît un essor remarquable : 42 agents rattachés en 1992 contre 18 en 1982 et 7 en 1970. Celui du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints emploient 15 agents (7 en 1980). Les services des relations publiques et des techniques de communication rémunèrent 29 personnes, le secrétariat du conseil municipal : 69 agents.

aérés...) d'autre part. Dans ces derniers, cette baisse est accompagnée d'un fort mouvement de titularisation des agents d'entretien : la part des titulaires est passée de 26% des effectifs totaux à 61%.<sup>116</sup> Cette réduction des effectifs dans un des principaux secteurs traditionnels de l'activité municipale intervient après une longue période de croissance. Elle traduit avec un certain décalage et d'une façon atténuée, la décroissance démographique et la baisse des effectifs des élèves des écoles élémentaires : leur nombre passe de 36000 environ à 27000, soit une réduction de 25% alors que la réduction des effectifs des agents n'est que de 14%.

Le tournant négocié dans les années 1980 conduit-il durablement la politique de gestion des effectifs sur une voie différente de celle qui fut empruntée dans les trente années précédentes et constitue-t-il une véritable rupture dans une évolution plus que séculaire ? Certes, il existe encore des facteurs objectifs de croissance des emplois communaux dans certains domaines comme les services d'action sociale pour les personnes âgées et les couches sociales défavorisées. Mais dans le domaine de l'action sociale proprement dite, le partage insuffisamment clair des compétences et des financements entre communes, départements et Etat d'une part, les possibles réticences des contribuables/électeurs locaux, dont la majorité est peu bénéficiaire de ces interventions, rendent aléatoires les bénéfices politiques que peuvent en escompter les élus et risquent de tempérer le volontarisme municipal, sans faire disparaître bien évidemment les discours vertueux et les effets d'annonce généreux.<sup>117</sup> Une extension des services aux personnes âgées de toutes conditions sociales, c'est-à-dire à des bénéficiaires solvables (au moins en partie), est plus probable puisque celles-ci constituent une masse électorale croissante et en général électoralement peu ingrate à l'égard des gouvernants en place. Comme on l'a mentionné, au plan purement quantitatif, les besoins diminuent ou se stabilisent dans certains domaines traditionnels comme le scolaire et le parascolaire. La population étudiante, assez grande consommatrice de services culturels et de loisirs et qui s'est beaucoup accrue (près de 100000 étudiants aujourd'hui) pourrait rapidement se stabiliser du fait des délocalisations universitaires et de simples facteurs démographiques. Par ailleurs, des changements récents ou à venir concernant les pratiques de consommation culturelle (qui feront probablement moins appel à des équipements collectifs) devraient faire diminuer la

<sup>116</sup> En 1980: sur 1914 agents d'entretiens des écoles on comptait 500 titulaires (26%), 265 auxiliaires et 1149 temporaires; en 1992, sur 1647 agents on dénombre 1005 titulaires (61%), 5 auxiliaires et 637 temporaires (source: annexes du budget 1980 et 1992).

<sup>117</sup> Des études montrent que les politiques sociales, «distributives», conduites localement, sont handicapantes pour les villes dans un contexte de concurrence à l'encontre des politiques de développements. Sur cette question: Peterson Paul, **City limits**, 1981, The University of Chicago Press.

pression à la croissance des services municipaux concernés. D'autant plus que les contribuables commencent à trouver un peu trop lourde la charge de certaines institutions culturelles "de prestige" dont les services ne s'adressent qu'à un public très restreint, qui paie un prix d'entrée sans rapport avec le coût réel des spectacles, et dont les retombées en termes de promotion de la ville restent incertaines et sont parfois très éphémères.<sup>118</sup> Enfin, il existe probablement des possibilités d'accroître la productivité dans certains services avec l'incorporation de nouvelles technologies notamment dans les secteurs qui sont de grands utilisateurs de main d'œuvre peu qualifiée, comme l'entretien de la voirie et l'entretien des écoles. A l'évidence, une nouvelle diminution significative des effectifs communaux pourrait être recherchée, avec certains risques électoraux, dans la concession de ces services à des entreprises privées.

En définitive, il semble que les principaux facteurs structurels qui ont poussé à une augmentation très forte des emplois communaux dans les années soixante et soixante-dix, aient peu de chance d'être réactivés sauf si une nouvelle politique volontariste de construction de logements relançait vigoureusement la croissance urbaine et l'augmentation de la population de la commune. Cette hypothèse paraît assez plausible si on tient compte de la concurrence intercommunale qui s'est avivée au sein de l'agglomération toulousaine dans les années quatre-vingt. Face au développement des banlieues et à la forte régression de son « poids démographique » de l'agglomération, et dans la perspective de la création d'une structure de gestion intercommunale, que la récente loi Chevènement a rendu obligatoire, la ville centre devrait être tentée de relancer une politique de croissance, tirant parti de l'étendu du territoire communal encore disponible.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Un débat public commence à poindre au sujet du coût exorbitant de l'entretien de ces "*danseuses municipales*" que sont parfois les théâtres lyriques, ballets et autres orchestres philharmoniques. On constate une récurrence historique des débats concernant les équipements culturels de « prestige ». Après l'incendie du Théâtre lyrique du Capitole pendant la première guerre, la question (pour qui et à quel prix ?) de sa reconstruction a été posée. Un débat sur l'opportunité de construire un grand théâtre « populaire » avait déjà eu lieu dans les années 1880. Quant aux Musées d'art moderne, le risque est grand qu'ils restent des espaces vides ou au mieux, des sortes d'entrepôts où s'entassent des œuvres contemporaines sans valeur comme le furent certains musées du XIXe devenus les hospices du pompiérisme académique. Le débat public a abordé, il y a peu, la question des aides allouées aux clubs sportifs professionnels et notamment aux clubs de football professionnel. Outre le fait qu'il s'agit de subventionner des spectacles plutôt que de favoriser des pratiques sportives, le financement municipal peut être un "placement" désastreux pour le prestige de la ville en cas de faillite sportive et/ou financière plus ou moins assaisonnée de corruption.

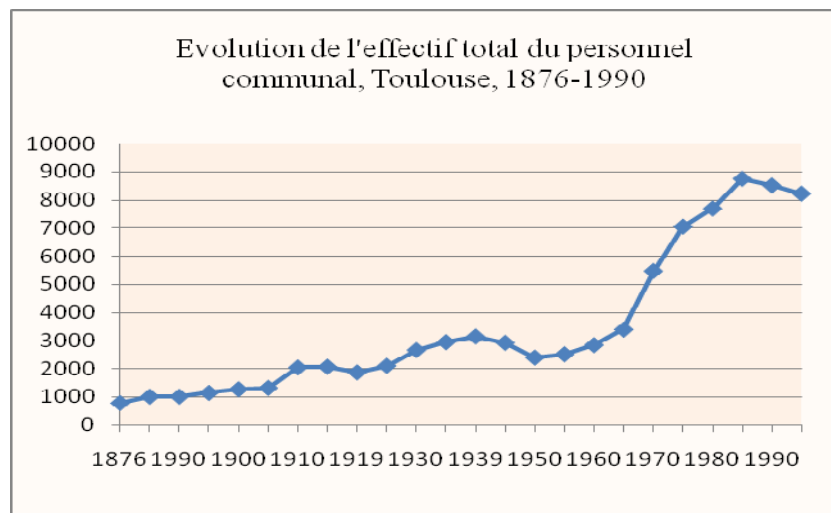
<sup>119</sup> Nevers Jean-Yves, 1993, *L'intercommunalité dans l'agglomération de Toulouse, enjeux et stratégies*, communication à la conférence *Les projets d'organisation intercommunale, approche comparative des stratégies intercommunales d'agglomération*, Grenoble, 23 pages et annexes.

## CONCLUSION

### LES DETERMINANTS DE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Cette étude montre que la gestion des effectifs du personnel communal, la création et la suppression d'emploi, les problèmes de « sur effectifs » ou de « sous effectifs » ont été tout au long des cent dernières années, des enjeux importants de la politique locale toulousaine. Les décisions concernant ceux-ci ont obéi à des ajustements empiriques et à des arbitrages politiques entre les objectifs, souvent incertains, flous et contradictoires, des équipes municipales dirigeantes, les demandes diversifiées de la population, les stratégies corporatistes du personnel, les contraintes de la réglementation et de la tutelle étatiques. Il en a résulté comme le montre le graphique 5, une tendance séculaire à la hausse des effectifs de l'appareil municipal, multipliés environ par huit et demi : en 1890, 1000 employés œuvraient à l'administration et on le présume, au bien être de 150000 toulousains, un siècle plus tard, les 9000 « municipaux » sont au service des 350000 habitants de la ville.

*Graphique 5*

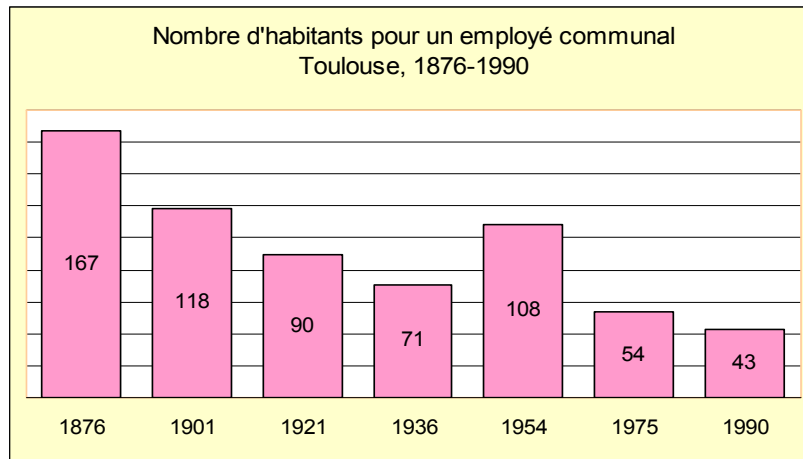


La tendance à l'accroissement sur le long terme de l'importance des activités et services municipaux dans la vie sociale locale est illustrée d'une autre façon par le graphique 6. En 1876, il y avait un employé municipal pour 167 habitants, un pour 71 habitants soixante ans plus tard et un pour 43 habitants en 1990, soit un « taux d'administration communale »



multiplié par quatre.<sup>120</sup> Cette tendance a été cependant interrompue pendant la période 1940-1955 en raison comme on l'a indiqué, de l'impact des décisions étatiques (suppression du service de l'octroi, étatisation de la police) et de la situation exceptionnelle de crise financière créée par la guerre et l'après guerre.

*Graphique 6*



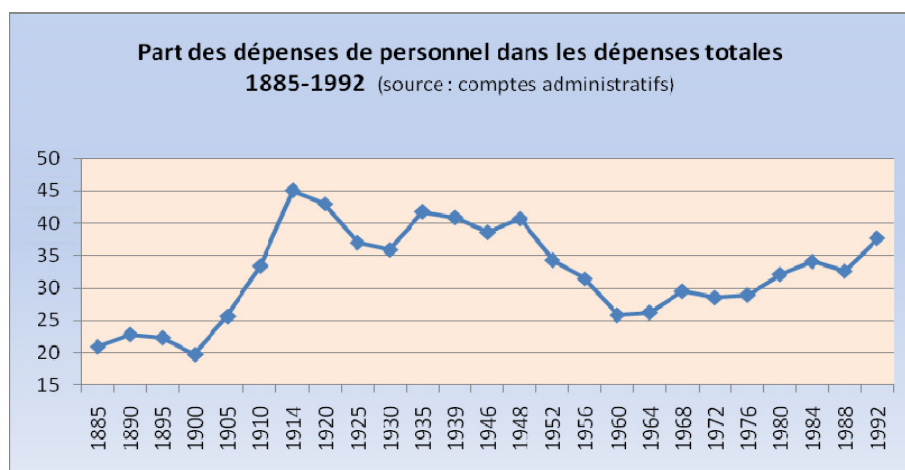
Une autre façon de mesurer l'importance de l'enjeu que représente la gestion des effectifs est d'évaluer la part que les dépenses de personnel occupent dans le budget communal (Graphique 7). Les frais de personnel sont une des principales composantes des dépenses communales. Sur le long terme, rapportées aux dépenses totales, leur poids a sensiblement varié en fonction même de l'évolution des dépenses et principalement des dépenses d'équipement, lesquelles connaissent de fortes fluctuations conjoncturelles.<sup>121</sup> Jusqu'en 1900, les dépenses de personnel représentent moins de 25% des dépenses totales. Dans cette période, plusieurs services urbains, qui demandent une main d'œuvre importante, sont concédés à des entreprises privées ou réalisés sous forme de marché public (enlèvement des « boues et immondices »). Les salaires de la masse du personnel communal sont bas ; les sommes affectées à la rémunération d'agents temporaires, très nombreux, sont souvent

<sup>120</sup> Le taux d'administration exprime le nombre d'agents publics pour 1000 habitants. S'agissant de l'indicateur utilisé ici, sa signification doit s'apprécier dans la longue durée ou dans le cadre d'une comparaison (prudente) avec d'autres villes. Des indicateurs par grandes fonctions sont plus appropriés pour comprendre les changements.

<sup>121</sup> Divers changements successifs dans la comptabilité communale rendent difficile l'établissement d'indicateurs totalement fiables. Le ratio dépenses de personnel/dépenses totales est le plus homogène sur l'ensemble de la période compte tenu des changements importants dans la structure de la comptabilité communale, notamment de la définition des dépenses courantes (ordinaires puis de fonctionnement), des dépenses d'équipement (supplémentaires puis d'investissement), de l'intégration du remboursement de la dette dans les dépenses « extraordinaires » (jusqu'en 1940) puis en partie, dans les dépenses d'investissement...

confondues dans la masse des dépenses ordinaires (et ne sont pas pris en compte dans les frais de personnel).

*Graphique 7*



\* Source : comptes administratifs ; les données sont à interpréter avec prudence compte tenu des changements de la comptabilité communale.

De 1900 à 1920, la part des dépenses de personnel s'accroît d'une façon spectaculaire. Cela correspond principalement d'une part à une croissance réelle de la masse salariale liée à l'augmentation conjuguée des effectifs et des salaires et d'autre part, à la baisse des dépenses d'équipement (dépenses extraordinaires) qui restent quasiment nulles pendant la guerre et l'immédiate après-guerre. Les frais de personnel se maintiennent de 1920 à 1945 autour de 40% des dépenses totales puis diminuent fortement dans les années cinquante. Dans les trente dernières années, leur part ne cesse de croître, de 25 à 37%, ce qui recouvre une augmentation particulièrement élevée, sensiblement plus forte que celle des autres catégories de dépenses notamment les dépenses d'équipement et la charge de la dette.

Comme on l'a indiqué en introduction de cette étude, au moins cinq types de déterminants ou de contraintes, influencent l'évolution des effectifs et la création d'emplois supplémentaires dans l'administration municipale:

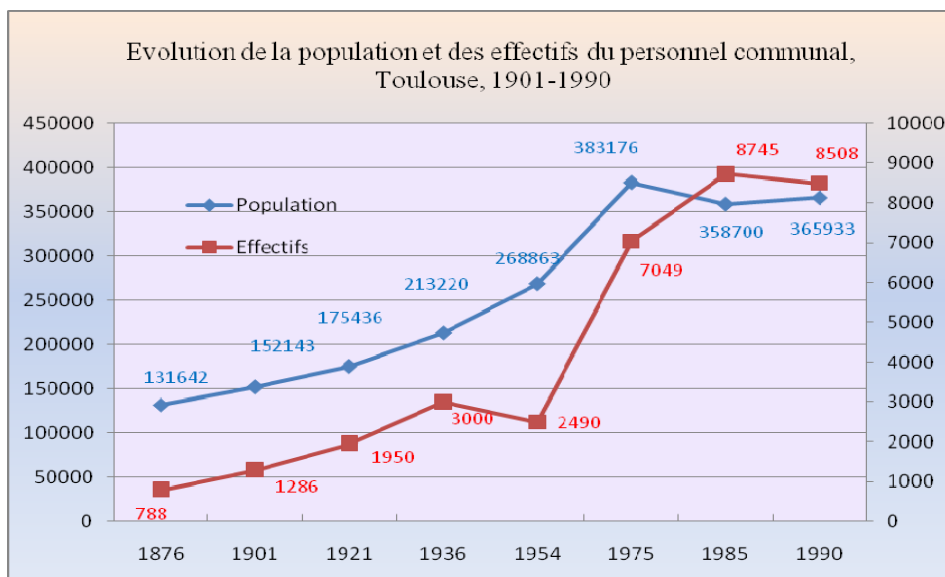
- la pression des besoins et des demandes sociales liée à l'urbanisation
- la politique du pouvoir central et les modifications de la répartition des compétences
- l'innovation technique et managériale et les gains de productivité
- la situation financière et la richesse fiscale de la commune

- les stratégies politiques et corporatistes des élus et du personnel.

### a) *La pression des besoins et des demandes sociales*

Elle est liée aux changements quantitatifs et qualitatifs de la société urbaine. Il s'agit là d'une détermination d'ordre général dont les effets varient en fonction des grands cycles de l'histoire économique et urbaine scandés par l'alternance de phases de prospérité et de croissance et de phases de récession et de stagnation. L'évolution de la population et les changements sociologiques qui sont liés à celle-ci, en modifiant les besoins et les demandes sociales, constituent bien évidemment les principaux facteurs de la dynamique des effectifs. Le graphique 5 montre cependant que le lien entre croissance urbaine et croissance des emplois communaux est loin d'être simple.

Graphique 5

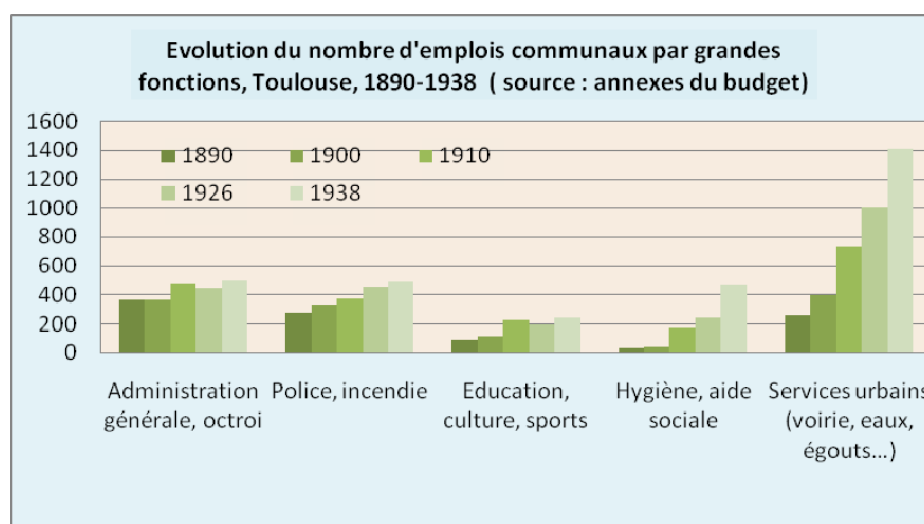


On constate qu'à partir des années cinquante, la croissance des effectifs devient très nettement supérieure à celle de la population. Même si certains processus politiques et bureaucratiques ont pu contribuer à cette forte croissance, ce sont néanmoins, d'une façon massive, les changements qualitatifs profonds des modes de vie urbains qui l'expliquent. Une même tendance bien que moins accentuée s'observe sous la Troisième République, particulièrement entre 1920 et 1935. Sur le long terme et mis à part les périodes « exceptionnelles » des deux guerres, tout se passe comme si la croissance de la population avait un effet multiplicateur sur la croissance des effectifs. Dans la période récente, il faut tenir compte des effets du

développement d'une aire urbaine multi-communale qui, comme on le sait, génèrent dans la ville-centre le développement de certains services et fonctions utiles à l'ensemble de l'agglomération (théâtres, musées, etc.). Cette tendance peut expliquer en partie le prolongement de la croissance des effectifs pendant la période 1975-1985 alors que la commune de Toulouse perd environ 50000 habitants. Cette situation qui dure une décennie environ, représente une situation inédite. Dans la décennie suivante, la population augmente à nouveau, mais avec un rythme faible, tandis que le « virage stratégique » opéré par la municipalité se traduit par une baisse des effectifs qui constitue en quelque sorte un réajustement décalé à la décroissance démographique amorcée dix ans plus tôt.

Tous les secteurs de l'interventionnisme municipal n'ont été concernés au même titre et au même moment, par la croissance des effectifs. Avant la seconde guerre, comme on l'a déjà indiqué, celle-ci est en grande partie due à la création et au développement de nouveaux services techniques urbains : nettoyage et du ramassage des ordures ménagères (61 employés en 1900, 582 en 1938), services d'entretien de la voirie (124 en 1900, 310 en 1938), des espaces verts (60 à 151), des bâtiments communaux, services des eaux et de l'assainissement (113 à 191) et de l'éclairage public.

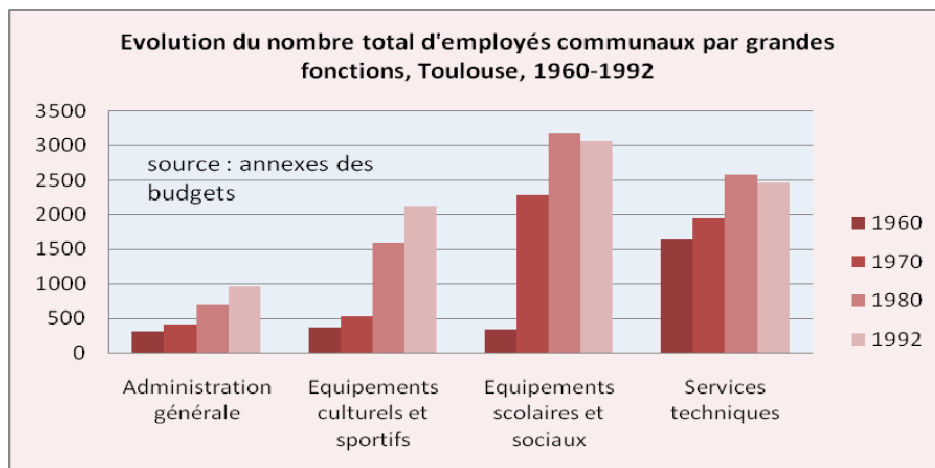
*Graphique 6*



Les services culturels, sportifs et récréatifs, les services sociaux (« restaurants populaires », bains douches) et parascolaires (cantines, garderies) connaissent un certain développement, surtout à partir de 1925, mais celui-ci est de moindre ampleur. Les services « en uniforme »,

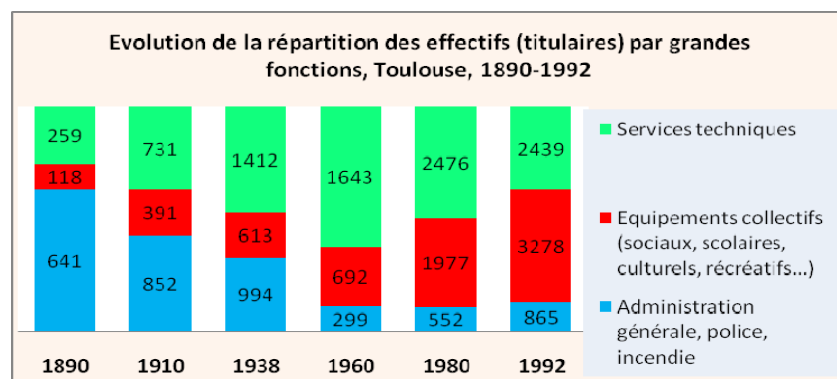
de la police, de l'incendie et de l'octroi (service fiscal inclu dans l'administration générale) connaissent, eux aussi, une croissance assez modérée, proche de l'augmentation de la population. Le nombre de pompiers passe de 69 en 1900 à 77 en 1938; celui des employés de l'octroi de 292 à 310. Après la seconde guerre, la croissance des effectifs municipaux, particulièrement élevée dans les années soixante et soixante-dix, a été « tirée » principalement par l'augmentation des emplois dans les services sociaux, culturels et récréatifs, scolaires et para-scolaires. Les emplois de toute nature (à temps complet et partiel, titulaires et auxiliaires) dans ces services deviennent plus nombreux que ceux des services urbains traditionnels dont la progression est plus modérée.

Graphique 8



Les données du graphique 9, montrent combien, sur le long terme, l'évolution des effectifs a profondément modifié la composition du personnel municipal.

Graphique 9



Les fonctions de gestion interne, d'administration et de police qui employaient 63% du personnel en 1890 n'en représentent plus que 11 % en 1960. En 1992, les équipements collectifs sociaux, culturels et récréatifs occupent en 1992 la moitié des effectifs. La montée en puissance de ces catégories d'emplois à partir des années soixante a minoré la place occupée par les services urbains traditionnels d'entretien de la voirie et des bâtiments communaux et de nettoyage. Une telle évolution a fortement ébranlé l'unité sociologique et la culture d'entreprise de la « famille des municipaux » qui s'était construite progressivement depuis les années trente.

*Tableau 1 : évolution de la répartition des effectifs par grands secteurs*

	1890	1910	1938	1960	1980	1992
Administration générale, police, incendie	63	43,2	32,9	11,4	11	13,1
Équipements collectifs (sociaux, scolaires, culturels, récréatifs...)	12,6	19,8	20,3	26,3	39,5	49,8
Services techniques	25,4	37	46,8	62,4	49,5	37,1

### ***b) La politique du pouvoir central***

Elle s'est manifestée par des modifications substantielles de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes pendant la période étudiée. Dans les années quarante, la suppression des octrois et surtout l'étatisation de la police municipale par le régime de Pétain a réduit sensiblement le domaine d'intervention de la municipalité et supprimé environ un cinquième des emplois municipaux. Par ailleurs, des réglementations et des dispositifs comme les tableaux des emplois ou d'autres formes d'interventions plus directes (par exemple, des incitations et aides à la création d'emplois) ont étendu l'ingérence du gouvernement central dans la gestion des personnels communaux. L'encadrement étatique s'est relâché dans les années soixante-dix et il a été largement contourné par le développement très important de l'auxiliariat. Puis les réformes de décentralisation et la création de la fonction publique territoriale ont redonné aux communes une assez large autonomie en matière de création d'emplois. Au total, c'est essentiellement dans les années quarante et cinquante que l'influence des interventions de l'Etat central a été un facteur déterminant de l'évolution des effectifs communaux. Comme on l'a vu, les élus de différentes

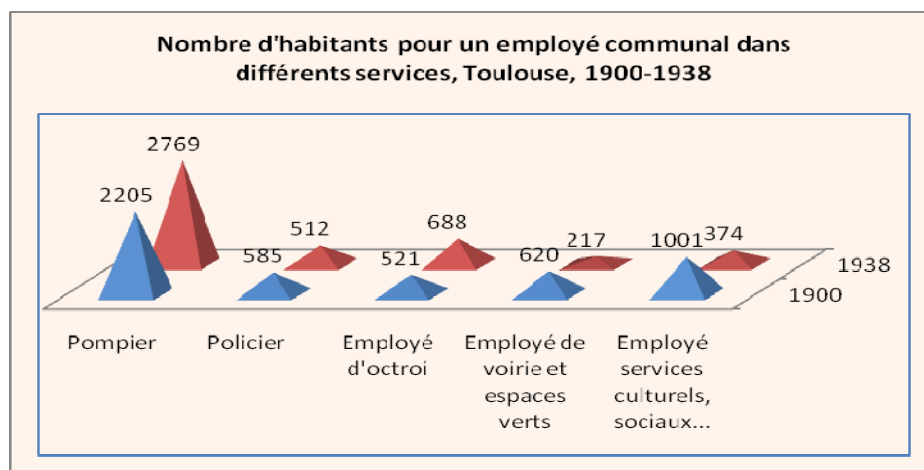
tendances politiques ont sinon encouragé, du moins accepté, ces transferts de responsabilité, plus importants encore dans le domaine de la politique salariale.

### *c) L'innovation technique et managériale*

L'introduction de nouvelles techniques et méthodes de management est susceptible de générer des gains de productivité dans les services qui par conséquent peuvent faire face avec les mêmes effectifs ou même avec des effectifs réduits à des besoins et demandes supplémentaires. L'influence spécifique de cette variable n'est pas facile en raison de la complexité de l'évaluation de la productivité dans le domaine des services publics. Par exemple, comment interpréter le fait qu'en 1990, il fallait 23 employés pour « administrer » 1000 toulousains alors qu'il n'en fallait que 8 en 1900, 14 en 1938 et 9 en 1954? Il faudrait pouvoir disposer d'indicateurs fiables et précis pour les différents services rendus, comme par exemple le nombre d'employés dans les services de nettoyage et d'entretien de la voirie rapporté aux surfaces et aux kilomètres entretenus. Mais, même dans ce cas, il est difficile d'appréhender les gains de productivité apportés par l'introduction de différentes générations de matériels de nettoyage ou différents types d'organisation du travail. Il faut en effet tenir de l'incidence de l'augmentation du niveau des exigences et des demandes sociales, exercice délicat dans un domaine où l'évaluation des usagers mêle la commodité des déplacements, l'hygiène et l'esthétique. A quels indicateurs se référer pour comprendre l'augmentation du nombre d'animateurs culturels, d'enseignants à l'Ecole des Beaux Arts, de policiers ou de sapeurs pompiers? Dans cette dernière catégorie, comme le montre le graphique 7, le ratio « nombre d'habitants par employé » a nettement augmenté : un pompier pour 2205 habitants en 1900, un pour 2769 habitants en 1938. Quel type de gain de productivité cela traduit-il ? La stabilité des effectifs peut indiquer une diminution des risques d'incendie et des autres interventions ou une amélioration de l'efficacité des agents, ou les deux à la fois. C'est probablement l'élargissement des missions du service incendie qui explique, avec l'étalement de l'urbanisation, l'augmentation élevée des effectifs entre 1960 et 1980 ( de 100 à 293), à moins de supposer une brusque chute de la « productivité » des sapeurs pompiers. Autre exemple : la croissance des effectifs de la police municipale qui passent de 260 en 1900 à 416 agents en 1938, soit une augmentation plus élevée que celle de la population. Un policier assurait la sécurité de 585 toulousains en 1900 et de 512 en 1938 : diminution de la « productivité » des agents de police due à des réductions d'horaire du service par exemple ou augmentation des tâches confiées aux agents, dans le domaine nouveau et en plein essor de la

circulation autonome par exemple ? Il n'est certes pas facile de trancher. De même, il serait totalement abusif de voir dans la formidable augmentation des effectifs des services sociaux, récréatifs et culturels dans les années 1960-1980, augmentation très supérieure à la croissance démographique (qui devient négative à partir de 1975), l'indication d'une diminution de l'efficacité des agents employés dans ces services ! Même si la réduction de la durée du travail a pu jouer un certain rôle, la nature des services rendus et l'émergence de nouveaux besoins rendent inopérante une approche en termes de productivité. Du reste, l'enjeu que constitue la maîtrise des coûts pour certains services ou équipements se déplace : il s'agit moins d'agir sur les effectifs et la productivité du personnel que sur les ressources des services et de faire payer aux usagers (plutôt qu'aux contribuables), le « juste prix » du service rendu ou du moins une plus grande part en augmentant les tarifs.

*Graphique 7*



#### ***d) La situation financière et la richesse fiscale de la commune***

La situation financière est sous la dépendance plus ou moins directe de facteurs liés aux caractéristiques de la ville. Sur ce point, le principal déterminant est sans nul doute le niveau et l'évolution de la richesse fiscale communale.<sup>122</sup> A priori, plus le potentiel fiscal d'une commune est élevé, plus elle peut se « payer » une main d'œuvre nombreuse, toute chose égale par ailleurs, sans mettre en danger les équilibres budgétaires et trop solliciter les

<sup>122</sup> Les aides et transferts de l'Etat ne représentent qu'une faible part des ressources communales jusqu'en 1940. Après, l'essentiel des transferts est alloué selon des procédures automatiques.



contribuables.<sup>123</sup> Ainsi, sous la Troisième et Quatrième République, la commune de Bordeaux, dont la situation enviée est souvent évoquée dans les débats au conseil municipal de Toulouse pouvait-elle s'« offrir » grâce à sa richesse fiscale des effectifs une fois et demi plus nombreux que ceux de la ville rose.<sup>124</sup> D'une façon générale, on peut dire que la dynamique des effectifs communaux est remarquablement sensible aux fluctuations économiques. Entre 1955 et 1975, la croissance urbaine, le développement de certaines activités industrielles et la prospérité économique générale ont accru sensiblement le potentiel fiscal de la ville (la valeur des bases fiscales et l'acceptabilité d'une pression fiscale accrue) mais aussi sa capacité d'endettement. Ces mouvements conjugués à l'augmentation des transferts étatiques ont permis de financer la création des très nombreux emplois municipaux. Le financement de la croissance des effectifs municipaux dans la période 1925-1940 a été beaucoup plus difficile et conflictuel en raison de la conjugaison d'une crise fiscale liée à la perte de rendement du principal impôt local, l'octroi, et des conséquences de la grande récession économique mondiale des années trente.<sup>125</sup> Comme on l'a indiqué, la situation financière très précaire créée par les deux guerres a annihilé les capacités de financement de nouveaux emplois. Dans ces conditions d'extrême indigence, après que les dépenses d'investissement aient été réduites à zéro, la réduction des effectifs est considérée comme le recours ultime pour établir l'équilibre du budget.

***e) La variable politique: doctrines et stratégies politiques et corporatistes.***

Les projets politiques des équipes municipales dirigeantes, les stratégies corporatistes des différentes catégories de personnel et les rapports de force entre tous les acteurs qui interviennent dans les décisions concernant les créations ou suppression d'emplois s'inscrivent dans le cadre des contraintes (et des opportunités) que l'on vient d'évoquer. De fait, le pilotage de la politique du personnel est à la fois réactif et proactif avec une composante idéologique et politique plus ou moins affirmée selon les conjonctures.

<sup>123</sup> Les données comparatives montrent que, en gros, le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant (dont les frais de personnel sont la composante majeure) est lié au potentiel fiscal des communes.

<sup>124</sup> En 1926, la valeur du centime était deux fois plus élevée à Bordeaux (77.000) qu'à Toulouse (36.000) qui pour faire face à ses dépenses doit imposer d'avantage ses contribuables (590 centimes contre 296 à Bordeaux). Les communes de Lyon et de Marseille sont fiscalement les plus riches des grandes villes, la valeur du centime y est trois fois plus élevée qu'à Toulouse, mais elles ont des politiques fiscales opposées : Lyon prélève 257 centimes, Marseille 620... (Sources : données du Ministère de l'intérieur).

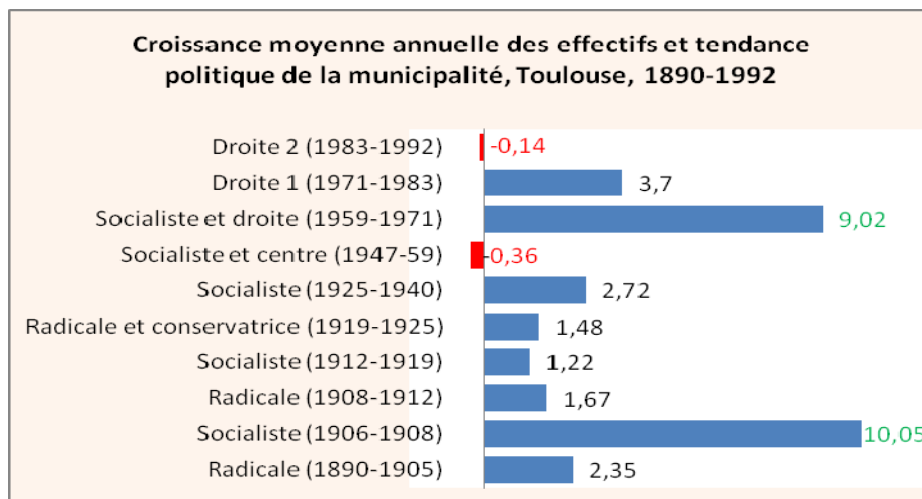
<sup>125</sup> Analyse plus détaillée dans : Jean-Yves Nevers, *Stress, stress, stress...La municipalité de Toulouse face à la crise financière, à la crise urbaine et à la crise économique entre 1910 et 1940*, communication au colloque international Crise et politiques locales, octobre 1984.

a) **la dimension idéologique et politique.** On observe entre 1880 jusqu'en 1940, l'élaboration progressive de « doctrines politiques municipales », principalement utilisées comme des référentiels polémiques dans les conjonctures de crises et de tensions politiques aiguës. Ainsi, pendant les années 1880-1910, l'hégémonie locale du radicalisme s'appuie-t-elle, de façon non systématique, sur une référence au « municipalisme », doctrine réformatrice assez imprécise prônant une extension limitée des services publics locaux. En outre, comme on l'a vu, les élus municipaux radicaux évoquent la nécessité de l'« épuration républicaine » comme un moyen de défense et de consolidation de la République (menacée par les « employés infidèles »). Ce discours insiste sur ce qui est pour les républicains la face en quelque sorte vertueuse et légitime d'un clientélisme bien utile par ailleurs pour faire vivre leur mouvement politique en tant que parti « populaire ». La doctrine du « socialisme municipal » s'impose progressivement à la fin du XIXe siècle, non sans polémique entre les révolutionnaires guesdistes et vaillantistes et les réformistes « possibilistes », comme un référentiel commun pour guider la stratégie politique du mouvement socialiste par rapport aux institutions municipales et plus pragmatiquement pour l'élaboration des programmes municipaux. Les années 1920-1940 constituent à Toulouse l'âge d'or de la version locale, relativement édulcorée, du « socialisme municipal ». Après la seconde guerre, les références au socialisme municipal sont quasiment absentes des discours des élus socialistes. L'évacuation de toute référence doctrinale au bénéfice d'un pragmatisme gestionnaire, « apolitique » et « pro-croissance » est bien entendu le prix à payer pour maintenir l'harmonie de l'alliance entre la SFIO, le centre et la droite. Quant à eux, les élus communistes, minorité opposante présente au conseil municipal jusqu'en 1965 et dont la stratégie municipale est focalisée sur les questions de politique générale, ne font pratiquement jamais référence aux expériences des communes de la banlieue rouge. Il faudra attendre les années soixante-dix pour que se reconstitue une sorte de doctrine municipale de gauche, combinant une thématique participative voire autogestionnaire à des objectifs classiques de développement des services collectifs. Dès le début du XXe siècle jusqu'en 1940, face au progrès du socialisme municipal présenté comme un danger subversif menaçant les « intérêts privés », la droite déploie, sans dogmatisme excessif il faut bien le dire car alliances électorales et tradition étatique obligent, une contre-idéologie libérale qui prône avec plus ou moins de vigueur, la réduction de l'interventionnisme public et la réduction des prélèvements fiscaux. Cet endiguement idéologique a été déployé localement dans les périodes de crises comme en

1919 ou en 1935. Plus récemment, lors des élections municipales de 1983, le néo-conservatisme reaganien et thatcherien a servi d'étendard idéologique pour la reconquête politique des mairies de gauche dans une conjoncture de politisation forte.<sup>126</sup> Toulouse n'a pas échappée à cette courte offensive idéologique qui fut menée ici à petit pas, tout en sourdine, avec le respect du père-maire sortant qu'impliquait la piété filiale...et probablement, l'âge de l'électeur conservateur moyen.

b) **les pratiques.** Le graphique 8 permet de comparer la croissance annuelle moyenne des effectifs pendant les différents mandats.<sup>127</sup> On constate qu'à deux reprises, celle-ci a été négative. Dans le premier cas, la politique de l'équipe municipale « troisième force » au pouvoir de 1947 à 1959 a été fortement contrainte par les mesures gouvernementales (tableau des cadres fixant un nombre maximal d'emplois) et par la situation économique et financière stagnante de la commune. Dans le second cas, après 1983, la réduction (ou plutôt la stabilisation) des effectifs est beaucoup plus directement liée à une politique volontariste et à des décisions politiques dans la mesure où elle résulte clairement d'un virage stratégique assumé au nom d'une politique néoconservatrice.

Graphique 8



<sup>126</sup> Jean-Yves Nevers, *Changements politiques et nouveaux modes de gestion municipale dans les villes françaises*, dans : Balme R. et autres, 1991, *News leaders, Parties and Groups in Local Politics*, Les cahiers du CERVL, Bordeaux, pp 281-307.

<sup>127</sup> Ces données doivent être considérées comme des indications approximatives. Il n'est pas assuré que la durée du mandat soit une unité pertinente pour l'analyse de l'influence de la variable politique : des infléchissements sensibles interviennent parfois en cours de mandat et plus fréquemment, les effets de décisions politiques peuvent se faire sentir avec un décalage important, de plusieurs années parfois, pendant le mandat suivant.

Inversement, deux mandats ont connu une croissance annuelle des effectifs particulièrement forte. L'un correspond au premier et bref mandat du parti socialiste pendant lequel ont été prises de nombreuses décisions de création de services nouveaux et de développement de services existants. L'augmentation des effectifs concrétise par conséquent l'expérimentation vigoureusement menée, d'un projet de « socialisme municipal » qui a déchaîné l'ire des conservateurs et du préfet républicain. L'autre cas est différent puisqu'il intervient dans la phase de croissance urbaine et économique des années soixante. La politique d'expansion des effectifs conduite par la coalition socialiste-conservatrice est moins idéologique que pragmatique : il s'agit pour l'essentiel d'une politique de rattrapage et d'adaptation de l'appareil municipal à la croissance. Cette politique d'ajustement à la croissance urbaine a été prolongée bien qu'à un rythme ralenti par l'équipe conservatrice élue en 1971 et réélue en 1977. Pendant les autres mandats, le taux de croissance des effectifs s'est situé entre 1,2 et 2,7 % par an. Les politiques réelles suivies par les différentes équipes municipales ont composé avec les contraintes économiques et financières de la conjoncture d'une part, les exigences du personnel en place et les stratégies corporatistes de ses représentants d'autre part.

c) **Les stratégies corporatistes.** Elles constituent indiscutablement une composante importante, plus ou moins décisive selon les conjonctures, de la dynamique des effectifs. Sur ce point, comme on l'a vu, il existe deux phases successives. Avant la première guerre, le personnel est démuné de moyen de pression collective; les créations d'emplois, les embauches et les licenciements sont soumis à l'arbitraire des comités électoraux, des élus et parmi eux du maire pour qui la gestion du personnel est un moyen essentiel de consolider son leadership. Après la première guerre, un fort mouvement de syndicalisation fait des employés communaux et de ses représentants syndicaux les partenaires incontournables de la gestion du personnel.<sup>128</sup> L'institutionnalisation d'une structure paritaire à partir de 1920 permet au syndicat hégémonique d'élargir et de consolider son implantation, ses capacités de pression et de négociation avec l'exécutif municipal, lequel s'appuie volontiers sur l'appareil syndical pour étendre ses propres capacités d'action. Dans ces conditions, la structure paritaire devient un rouage très important, voir décisif, de la détermination des effectifs et de leur évolution. Bien évidemment, à Toulouse comme ailleurs, la stratégie syndicale pousse à la création

---

<sup>128</sup> Jean Yves Nevers, 1991, *Du clientélisme à la bureaucratie, enjeux et formes de la rationalisation dans l'administration d'une grande ville de 1900 à 1940*, **Cinquièmes journées de sociologie du travail**, Lyon, 13-15 septembre 1991, 14 pages.

d'emplois et à la croissance des effectifs qui permettent d'améliorer les conditions de travail et ouvrent des opportunités de promotion. La convergence avec les objectifs des élus se fait aisément en période d'expansion et de croissance de la richesse fiscale de la ville. Inversement, l'harmonie se défait et les conflits sont inévitables lorsque la conjoncture économique et urbaine est moins favorable et/ou lorsque l'équipe municipale tente d'appliquer une politique d'austérité passant par une réduction des effectifs et la privatisation de certains services. En gros, c'est le scénario observé à Toulouse dans les deux dernières décennies.



Dessin paru dans le Cri de Toulouse du 19 juillet 1919