

GENESE ET EVOLUTION DES REGLES ET DES NORMES DANS LA BUREAUCRATIE MUNICIPALE DU PIREE AU 19^e SIECLE

Par Mme Lydia SAPOUNAKI-DRACAKI

Université PANTEION-Athènes

1. Introduction*

Le 19^{ème} siècle se distinguait par des changements fondamentaux, conséquences de la révolution industrielle. En même temps les Balkans subissaient un profond bouleversement par la création des Etats balkaniques qui devraient dès lors s'intégrer dans le nouveau système économique mondial. La Grèce pendant cette même période faisait un effort de reconstruction et s'efforçait de définir le cadre législatif et politique capable de garantir la concurrence et la liberté des transactions et d'établir le droit de la propriété. En parallèle l'Etat chercha à organiser un ensemble de services ayant des sources financières limitées. Ainsi la Grèce adopta un modèle d'administration centralisé à la française¹ issue d'une longue tradition décentralisatrice pendant les années de l'occupation turque. Le roi et son administration nommaient alors les maires, les commissaires de police, les receveurs etc.

En Grèce les municipalités, n'ont acquis leur autonomie politique qu'en 1864. L'article 105 de la constitution de 1864 stipulait que les autorités municipales devaient être élues au suffrage universel direct, par vote secret, au moyen des boules.

Ainsi le pouvoir local au Piree commença à être élu démocratiquement depuis 1866 mais jusqu'à la fin du siècle ses membres appartenaient aux classes dominantes de la ville (commerçants industrialistes et plus rarement médecins).²

* Cet article s'appuie sur nos recherches effectuées dans le cadre d'une communication intitulée "Les employés auxiliaires et ouvriers de la mairie du Pirée au 19^{ème} siècle", présentée à la quatrième conférence Internationale d'histoire urbaine, "Cities in Europe. Places and Institutions" à Venise le 3-5 Septembre 1998.

1. Décret royal "Sur la formation et la division des municipalités" 27 décembre 1833 (8 Janvier 1834). Journal officiel du gouvernement grec, 10 janvier 1834.

2. Voir sur la composition du conseil municipal aux Pays Bas P.Kooij "Fingerprints of an urban élite: the case of a Dutch city in the nineteenth century" et B. De Üries, "The city council and the economic élite: Haarlem 1820-1920", in H. Diederiks ; P. Hohenberg and M. Wagenaar (eds.), *Economic policy in Europe since the late middle ages*, Leicester, Leicester University Press, 1992, p. 106-110, 152-155.

L' Etat central accordait quand même une certaine indépendance aux autorités locales ou plus exactement à un nombre restreint de grandes communes, car il était incapable d' exercer les fonctions que lui conféraient les nouvelles institutions et son nouveau rôle. En même temps les tutelles ministérielle et préfectorale restaient primordiales, même après l' introduction de l' élection au sein des conseils locaux et donnaient lieu à des débats entre les hommes de la loi.

Lorsque l' économie et la société commençaient à sortir peu à peu de leur phase précapitaliste initiale et que l' Etat se reconstituait, les municipalités ont commencé à perdre graduellement leurs responsabilités et en même temps leur "indépendance" économique.

2. Les employés de la municipalité du Pirée

2.1. Les relations de travail

Entre 1835-1870, la plupart des professions communales ont vu le jour ou se sont concrétisées. Après 1880 d' ailleurs, elles ont grâce aux règlements communaux adoptés leur aspect définitif. A cette époque, les relations de travail entre la municipalité et ses employés pouvaient être régies par 3 modalités différentes, ou bien par la législation en vigueur, ou bien par analogie au secteur public, ou bien troisième cas, par accords individuels entre l' employé de mairie et la municipalité.

Etant donné que les premières années, il y eut confusion même quant aux tâches incombant à chaque profession municipale, souvent les autorités étaient forcées d' expliquer individuellement à chaque employé ce qu' il devait faire.³

Les qualités dont devait disposer en gros toute personne pour être engagée par la mairie étaient définies par la décision du conseil municipal de 1837, où se basait sur sa conduite, sa situation familiale, sa fidélité, ses capacités et ses origines. Les recommandations jouaient un rôle fondamental. Dans cette même décision, le conseil municipal requerrait au maire de ne pas changer le personnel, sans son accord préalable.⁴ Finalement la mairie pouvait aussi aider un candidat à acquérir les qualités requises, s' il avait les connaissances pratiques et si il n' y avait pas assez de candidats, remplissant toutes les conditions requises pour couvrir les besoins de la municipalité.

Ce flou existait dans la situation professionnelle des différents employés municipaux jusqu' à la fin des années 1860 environ. Il faut encore souligner que jusqu' à 1866, il n' y avait ni cantonniers, ni pompiers, ni allumeurs de l' éclairage. Jusqu' à 1866, l' éclairage était confié à un entrepreneur. Cette pratique qui consistait à faire des travaux par un entrepreneur était due à l' incapacité de l' état et des municipalités d' exécuter eux-mêmes directement leurs tâches lors de leurs premières années d' existence.

Les obligations des entrepreneurs chargés de travaux municipaux étaient les mêmes que celles des employés municipaux dans le cas où la municipalité faisait elle-même les travaux.⁵ En 1880 le maire ratifia le premier règlement qui fixait les responsabilités des

3. AHMP (Archives Historiques de la Municipalité du Pirée), dossiers, 1838 B et 1841 A-Δ.

4. Idem, dossiers, 1837 Z.

5. Voir L. Sapounaki-Dracaki, "La Grèce urbaine et rurale (1835-1875): consommations et revenus" thèse de doctorat, université Paris I, 1990, p.224-226.

employés (personnel de bureau), auxiliaires et ouvriers de la municipalité. Le personnel de contrôle (comptables et aides comptables spéciaux) et le personnel de perception (receveur) n' étaient pas inclus. Il faut noter qu' avant 1891 le conseil municipal proposait 3 candidats pour le poste de receveur et le roi choisissait, un parmi eux.

A partir de 1891 l' élection était faite par le conseil municipal. Une instruction suffisante et une expérience professionnelle éprouvée pouvaient être considérées comme qualités satisfaisantes pour le poste de receveur. Il fallait aussi verser une caution et ne pas être membre du conseil municipal, maire ou adjoint. Les obligations du receveur étaient fixées analytiquement par la loi.⁶

Le comptable-contrôleur (démocomptable) et les aides comptables- contrôleurs qui travaillaient dans les locaux de la préfecture ou ailleurs étaient considérés comme employés "spéciaux". Ils étaient habilités à contrôler et à exécuter les comptes de la municipalité auprès du trésor - public, sous la surveillance du maire. Après 1896 la loi définissait les qualités, indispensables exigées pour être nommé comptable-contrôleur ou aide comptable-contrôleur.⁷ Il faut aussi noter que l' ingénieur de la ville qui était responsable de l' application du plan urbain, de la surveillance des bâtiments municipaux en construction et de la réfection des bâtiments existants n' était pas inclu dans ce règlement.

Du règlement de 1880 ressort aussi le classement des employés, auxiliaires et ouvriers en internes et externes "Internes sont tous ceux qui travaillent à l' intérieur de la mairie voir le secrétaire de mairie, le comptable, le greffier, le commis greffier, l' adjoint à l' état civil et les huissiers. Externes sont tous ceux qui travaillent à l' extérieur soit aux travaux municipaux soit en dehors de la mairie, voir jardiniers cultivateurs, manipulateurs de la pompe à eau, ouvriers de la voirie, balayeurs de rues, allumeurs de réverbères, préposés à la distribution d' eau, surveillants des travaux municipaux etc".⁸

Les compétences des employés étaient décrites analytiquement par les articles 3-10 du règlement. Le secrétaire de la mairie était le chef de service du bureau de la mairie. Le comptable, le surveillant des travaux municipaux et même les responsables de secteurs étaient habilités à le remplacer. Le secrétaire de mairie rassemblait tous les travaux d' écriture, les distribuait aux employés concernés et ces derniers, après exécution du travail, les lui retournaient. Le secrétaire agissait après s' être entendu avec le maire. D' après le règlement de 1880, il ressort qu' il était le lien entre le maire et les employés municipaux et de ce fait occupait une place élevée dans la hiérarchie des employés et auxiliaires municipaux. Il entrait dans les attributions du secrétaire de mairie et du comptable, de dénoncer au maire les employés et auxiliaires municipaux qui manquaient aux devoirs de leur charge.

En France à la même époque, la fonction du secrétaire de mairie était très précaire. C' est pourquoi le secrétaire devait avoir de nombreuses qualités et être très spécialisé.

6. Voir décret royal *op.cit*, art 102 et la loi ΑΠΙΣΤ, 8 mars 1834.

7. Voir la loi Β ΤΠΘ, 31 mars 1896.

8. ΑΗΜΡ, dossier 1883, "Règlement des employés auxiliaires et ouvriers de la mairie du Pireé, 1880"

Souvent les secrétaires étaient considérés comme des vagabonds du fonctionnarisme. En 1888 les secrétaires français ont eu leur propre publication, le journal des Secrétaires de Mairie et en 1905 ils ont créé une fédération puissante, l' Union Nationale des Secrétaires Employés de Mairie.

En Grande Bretagne en 1882, une loi speciale fixait entre autres, les qualités exigées du secrétaire de mairie.⁹ Le secrétaire de mairie de la municipalité du Pirée avait des qualités analogues à celles de ses homologues français et britanniques.

En 1895, le journal Sphaira écrivait que le poste de secrétaire de mairie devait être accordé à un employé honorable. Il proposait la nomination de E. Stroumbos qui était un homme "capable, ayant une grande expérience professionnelle, respectable tant par son caractère que par ses vertus, ayant exercé à ce poste de longs services méritoires et enfin, s' étant toujours montré fidèle serviteur des intérêts de la municipalité".¹⁰

Le comptable, d' après le règlement de 1880, était le directeur du service de comptabilité. Plus particulièrement, il assurait les recettes et les dépenses, il émettait les ordres de paiement, il était compétent pour tout ce qui concernait la comptabilité, il était responsable de toute faute ou manque dans l' exécution des charges de son service.

Le greffier était le directeur des archives. Plus particulièrement, il était responsable de l' ordre, de l' exactitude et de l' expédition en temps voulu de tous les documents. Le commis-greffier était l' adjoint du greffier et lui était subordonné. Cependant il restait sous la surveillance du secrétaire de mairie. Il aidait le greffier dans l' exécution des copies. Dans les budgets et les bilans municipaux il apparaît souvent plus d' un commis-greffier aux charges différentes. En 1888, il y avait trois commis-greffiers (Commis-greffier, Commis-greffier du conseil municipal, Commis-greffier chargé des statistiques).¹¹ L' adjoint à l' état-civil devait tenir en ordre les registres d' état-civil. Il était responsable pour toute infraction et tout manque dans son service. En son absence le commis-greffier le remplaçait.¹²

Les huissiers de la mairie constituaient le personnel subalterne. Le premier huissier nettoyait les salles de la mairie, veillait aux encriers, veillait à ce que tout soit maintenu en bon état, veillait quotidiennement aux besoins en eau potable des employés, veillait au chauffage de la mairie pendant l' hiver, fermait à clé le bâtiment de la mairie après le départ des employés. Il ne devait pas s' éloigner de la mairie pendant ses heures de service. Quand il recevait l' ordre d' exécuter un travail extérieur, il devait rentrer aussitôt que sa mission était accomplie. Le second huissier exécutait les tâches extérieures. Il portait les documents à la poste et communiquait les différentes invitations aux intéressés. Chaque fois qu' il sortait, il devait prévenir le greffier et rentrer au bureau dès que sa tâche était exécutée.¹³ Il faut noter que le service postal était confié aux préposés municipaux mais ceux ci étaient généralement illetrés et

9. C.Palajin, "Les secrétaires de mairie", thèse de doctorat université de Toulouse, 1909, p.10, 87-88.

10. Sphaira, 29 novembre 1895.

11. Voir le budget de l'année 1888.

12. Voir le "règlement des employés ..." op.cit.

13. Idem.

Ευγενία Γ. Αθανασοπούλου
(1916-1992 μ.Χ.)

Γεώργιος Κ. Αθανασόπουλος
(1916-1983 μ.Χ.)

ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΤΡΑΓΟΥΔΙΑ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΣΟΦΑΔΩΝ

Αθήναι, Ιούνιος 1997

souvent ne remplissaient pas leurs obligations. D' autre part les huissiers municipaux qui faisaient office de préposés considéraient ces obligations comme secondaires, hors de leur attributions, et par suite les négligeaient. En 1845 une circulaire donnait des interprétations relatives. Dans le cas où un huissier-préposé municipal était préjudiciable au service, le maire pouvait le relever de ses fonctions, mais non pas la Direction Générale des Postes. Si les avis du maire et de la Direction Générale des Postes différaient, cette dernière pouvait en appeler au préfet.¹⁴

Le surveillant des travaux municipaux, ainsi que les responsables des différents secteurs des domaines et travaux municipaux avaient le devoir de soumettre au maire un exposé succinct qu' ils avaient la possibilité de compléter et de corriger. Quotidiennement ils devaient déclarer au comptable le nombre d' ouvriers salariés, le lieu et le genre de travail, les chariots utilisés, les fournitures nécessaires et enfin toute dépense éventuelle. Chaque semaine, chaque quinzaine de jours ou chaque mois, ils présentaient au secrétaire de mairie la liste des salaires d' ouvriers et autres dépenses annexes. Le secrétaire de mairie examinait, puis soumettait la liste au maire.

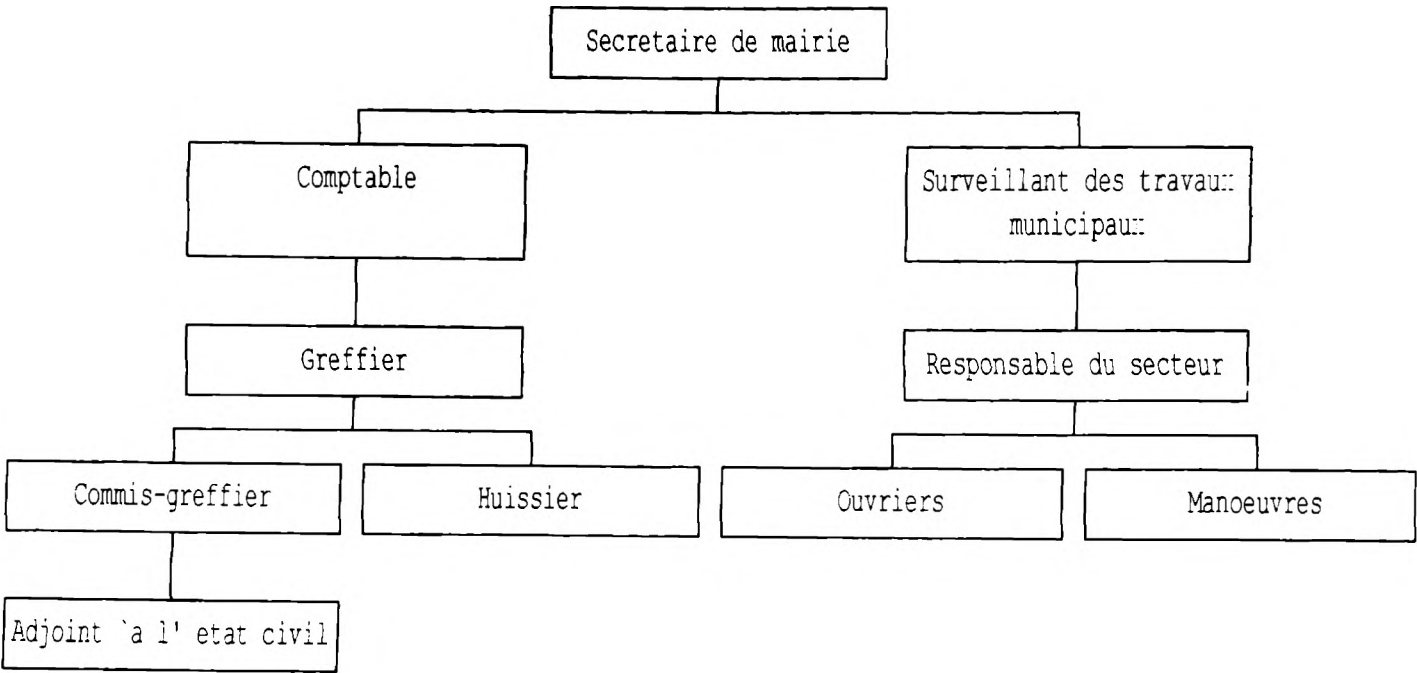
D' après le règlement de 1880, les employés municipaux (employés de bureau et auxiliaires) travaillaient de 5½ à 5 heures par jour tous les jours ouvrables mais les huissiers travaillaient 1/2 heure de plus.

En 1883, d' après le règlement des employés de bureau,¹⁵ les heures de travail du personnel municipal étaient augmentées. Les employés travaillaient tous les jours de 8 à 12 et de 14 à 17 heures. Ils ne travaillaient pas le dimanche et les "fêtes carillonnées" étaient demi-fériés. Les huissiers devaient être dans le bâtiment de la mairie 1 heure avant les employés. Ainsi, ils travaillaient 8 heures par jour sauf dimanches et fêtes. Nous supposons qu' entre 1880 et 1883 les huissiers manquaient à leurs devoirs, puisque le règlement de 1883 rappelle qu' ils ne devaient pas s' absenter et qu' ils avaient l' obligation, une fois l' un, une fois l' autre, de maintenir le bâtiment de la mairie en état de propreté. Les contrevenants au règlement étaient passible d' amende et, en cas de récidive, susceptibles de renvoi.

14. Voir le Circulaire (no 27612) du ministère de l'Interieur, 12 Décembre 1845.

15. AHMP, dossier 1883, "Règlement des employés du bureau de la municipalité du Pirée, 1883".

Graphique 1
Organogramme de la mairie du Pirée (1880-1883)



Source: Règlements de la municipalité du Pirée, 1880 et 1883

Les balayeurs de rues étaient responsables de la propreté du Pirée et, à partir d'une certaine époque, du Phalère. Le balayage de la voie publique s'effectuait sous la responsabilité d'un chef d'équipe. Les équipes, composées d'un certain nombre de balayeurs, étaient affectées, ainsi qu'un nombre déterminé de chariots, aux divers quartiers de la commune.¹⁶ Les ouvriers de la voirie étaient responsables de certains travaux de terrassement, du cailloutage et du revêtement des routes à l'aide d'un rouleau compresseur. Ils couvraient également les besoins exceptionnels de la voirie.¹⁷

Chaque service de la voirie était sous la responsabilité d'un surveillant particulier de la municipalité et sous la conduite duquel travaillaient les ouvriers affectés à l'entretien des routes. L'horaire de travail des ouvriers de la voirie commençait du lever et se terminait au coucher du soleil. Ces ouvriers avaient droit à 1/2 heure de pause le matin à 1½ heure de pause à l'heure du déjeuner.¹⁸ De l'avis général, les ouvriers devaient travailler dur. En se référant au budget de 1893, un conseiller municipal disait : "les ouvriers ne travaillent pas suffisamment et de ce fait la municipalité dépense énormément pour l'entretien des routes". Il proposa de rétribuer les chefs d'équipe

16. Voir les Procès Verbaux de la municipalité du Pirée , avril 1896.

17. Il faut noter qu'en 1867 la municipalité embaucha 10 pompiers comme ouvriers de la voirie. Ces pompiers devaient effectuer des exercices d'alerte mais aussi participer aux travaux de la municipalité, à la réfection et à l'entretien des routes, à l'entretien du jardin municipal, et au nettoyage des fontaines. En 1871 les professions se sont séparées, les pompiers spécialisés ne servaient plus d'ouvriers, voir les procès verbaux du mai, 1866. Et le budget municipal de l'année 1871.

18. AHMP, dossier 1896 A, "Règlement de service du personnel des travaux hydrauliques de la municipalité du Pirée" et Idem proclamation du maire (no 4220), 15 mai 1896.

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμ. Αστ. και
Περιφ. Ανάπτ. Π.Π.Κ.Π.Ε.

**ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ
ΚΙΝΗΤΡΑ
ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Αθήναι, 1993

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμημ. Αστ., Περιφ. Ανά-
πτυξ. Παντείου Πανεπιστημίου
Κ.Π.Ε. Αθηνών

**Η ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΑΝΘΡΩΠΙΝΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ
ΔΙΑΦΗΜΙΣΗ
ΚΟΙΝΗ ΓΝΩΜΗ
ΠΡΟΠΑΓΑΝΔΑ
ΜΕΣΑ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ
ΝΟΜΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΠΡΟΒΟΛΗ**

Ζ' έκδοση
Αθήναι, 1998

proportionnellement au mètre carré de travail exécuté pour qu' il y ait un stimulant à l' exécution rapide du travail.¹⁹

Le surveillant général des services hydrauliques était responsable du “service du bureau” dans les locaux de la mairie et dirigeait le secteur d' adduction d' eau. L' ingénieur en chef était responsable de tout ce qui concernait l' adduction d' eau et, plus généralement, de tous les travaux hydrauliques.

Le surveillant général de l' éclairage au gaz était un chimiste. Il était chargé de contrôler la propreté, la puissance d' éclairage et, plus généralement, l' état de l' éclairage de la commune. En plus il était chargé de l' examen et de l' analyse de l' eau de la ville. Il était considéré comme “le surveillant le plus important de l' éclairage et du réseau hydraulique”.

Le chef-mécanicien était responsable du bon fonctionnement et de l' entretien des pompes d' adduction d' eau. Il déterminait la quantité de houille nécessaire au fonctionnement des machines. Il contrôlait le service des canalisations centrales. Le préposé à la distribution d' eau était responsable du personnel placé sous ses ordres (contremaîtres, techniciens, ouvriers).

Il était responsable de l' adduction d' eau et des dégats qui pouvaient survenir. Il confiait les travaux à exécuter aux contremaîtres qui étaient responsables de leur bonne exécution. La commune du Pirée étant divisée en deux secteurs, chaque contremaître

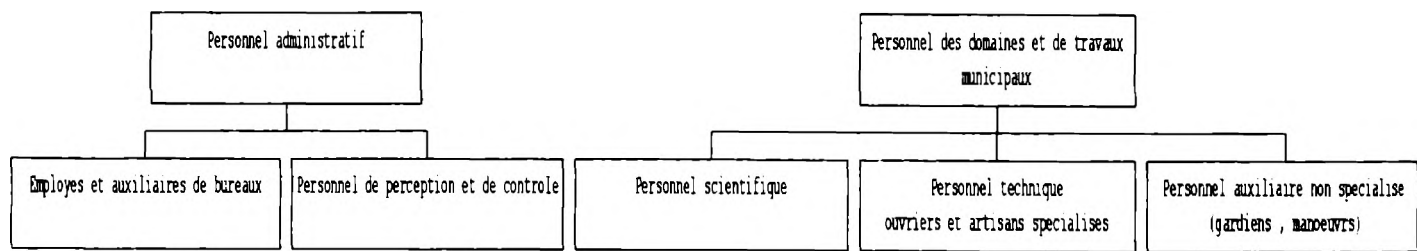
19. AHMP, *comptes rendus du Conseil municipal*, 13 novembre 1892.

était responsable d' un secteur. Plus particulièrement, les contremaîtres faisaient exécuter les travaux, établissaient les factures d' après les barèmes fixés par le préposé à la distrubution des eaux et par l' ingénieur en chef et notifiaient le montant de ces factures aux intéressés.

L' adduction d' eau extérieure était effectuée par les techniciens du service municipal, tandis que l' adduction d' eau dans les habitations était effectuée par un technicien privé. Sur ordre écrit de l' ingénieur en chef, les ouvriers de la voirie pouvaient être déplacés au service d' adduction d' eau.²⁰

Le préposé à la distribution des eaux était nommé, selon le mode de désignation du garde-champêtre, parmi ceux qui avaient droit d' usage et d' utilisation de l' eau. En cas de querelle entre les propriétaires, l' autorité administrative avait le droit d' intervenir pour protéger les droits de la majorité. Une circulaire du Ministère de l' Intérieur expliquait que l' autorité municipale ne pouvait procéder de manière absolue et de son propre chef à la nomination du préposé à la distribution d' eau, bien qu' il existait une coutume datant de l' époque de la domination turque qui consacrait une telle pratique.²¹

Graphique 2
L'énumération qualitative des employés-auxiliaires et ouvriers
de la municipalité du Pirée au 19è siècle



Source: Budgets municipaux 1835-1900 et reglements detravail.

2.2 L' effectif

L' accroissement rapide du nombre des employés municipaux et surtout du personnel ouvrier non qualifié au Pirée au 19è siècle, était dû surtout à l' urbanisation et industrialisation rapide de la ville. La pacimonie dont la mairie usait pour le recrutement du personnel et les hausses de salaires était caractéristique de la politique locale. Dans les années 1850-1860, elle employait 5 personnes (les pompiers ne sont pas pris en compte) alors que dans la période 1870-1875, 123 employés non qualifiés aux travaux publics travaillaient pour son compte. Ce phénomène s' expliquait par l' agrandissement de la ville et par l' intensification des travaux municipaux qui allaient de

20. AHMP, dossier 1896 A, "Règlement de service du personnel des travaux hydrauliques..." op. cit .
21. Voir circulaire (no 71) du ministère de l'interieur 25 at 1894.

pair. Si l’ on considère le faible nombre d’ employés municipaux, l’ on s’ aperçoit que la municipalité du Pirée agissait de façon rationaliste, l’ appareil municipal n’ étant nullement gonflé.

En 1868 un nouvel employé de bureau était embauché, car le secrétaire de la mairie ne pouvait plus assurer le traitement des affaires communales avec l’ aide d’un seul employé dont il disposait. Pendant la même période , deux employés venaient rejoindre le personnel de la perception, un comptable et un gardien. Ils étaient indispensables puisque entre 1867 et 1868 les recettes municipales avaient augmenté de 20% et de 35% entre 1866 et 1868. A partir de 1866 la mairie embaucha des ouvriers de voirie, des pompiers et des allumeurs de réverbères.²²

Tableau 1. L’ effectif des employés de la municipalité du Pirée au 19ème siècle

Années	Total de la Population	Personnel Administratif ⁽¹⁾	Personnel Scientifique et technique des travaux minicipaux ⁽²⁾	Personnel non qualifié ⁽³⁾ des traveaux municipaux
1836	1011	4	-	-
1840	2033	6	-	-
1850	5286	6	-	-
1856	5389	6	1	1
1861	6452	8	2	3
1871	11047	11	2	21
1875		11	3	26
1880	21618	13	9	34
1884		14	4	85
1888	34569	17	11	76
1892		20	12	77
1896	51020	22	18	124

(1) *Le personnel de bureau et le personnel de perception et de contrôle.*

(2) *Les ingénieurs, les aides ingenieurs et l’architecte.*

(3) *Les ouvriers et les gardiens de la mairie.*

Source: Budgets municipaux 1836-1899, recensements (1861, 1871, 1879, 1889 et 1896) et V.Tsokopoulos, Le Pirée, 1835-1870. Introduction à l’ histoire du Manchester grec (Athènes 1984),92.

A la fin du siècle dernier, de nouvelles professions apparaissaient pour couvrir les besoins municipaux, par exemple ingénieur général du service hydraulique, surveillant de l’ éclairage au gaz, et les professions existantes se spécialisaient continuellement.En 1892 le maire soutenait qu’il fallait, pour les plants d’arbres, un jardinier expérimenté spécialisé et non des manoeuvres.

22. *L.Sapounaki, “La Grèce...”, op.cit., p.367 et, 411-412.*

Le personnel des travaux municipaux entre 1861-1896 présentait la plus grande augmentation, et surtout le personnel non spécialisé pour lequel l'augmentation s'élevait à 4033%, fait qui plaide en faveur d'une extension de la commune et donc des travaux municipaux. Parallèlement, le personnel spécialisé (scientifiques et techniciens) augmenta de 800%.

Par contre, une augmentation de seulement 175% de la machine municipale nous amène à constater que la municipalité fonctionnait rationnellement.

Ainsi la commission du bilan de 1884 effaça les rémunérations du second commis-greffier et du rédacteur des impôts et limita le nombre des huissiers.²³

2.3. Les Rémunérations

A partir de 1840, les traitements du personnel de bureau et du personnel d'encaissement augmentaient régulièrement de décade en décade. Il semble que seules les premières années de l'instauration de la municipalité, les revenus moyens étaient supérieurs à ceux des années suivantes 1840-1850.

L'Etat a donc été forcé en 1837 de fixer à un niveau raisonnable les traitements des maires en fonction du nombre d'habitants de chaque commune. Ce fait a une grande importance, parce qu'il montre que les maires n'exerçaient pas une fonction, mais une profession de subsistance.²⁴

Plus tard, les maires au Pirée ont commencé à exercer gratuitement leurs fonctions, offrant leur traitement de maire aux couches démunies de la société car ils acquéraient un certain prestige social grâce à leur rang de maire qui leur permettait d'entreprendre une oeuvre philanthropique comme le voulait l'état d'esprit de la classe bourgeoise de cette époque.

Les employés administratifs étaient rémunérés à peu près dans le même niveau que le personnel qui enseignait dans les écoles. Le personnel administratif (employés de bureau, percepteurs et contrôleurs) étaient le mieux rétribués d'entre tous les employés municipaux, jusqu'en 1888.

En 1892 le personnel enseignant a obtenu la première place sur l'échelle des salaires municipaux. En 1896 les salaires les plus élevés étaient ceux des professeurs et du personnel spécialisé (diplômés et techniciens) des travaux municipaux.²⁵

Parmi les employés de bureau le secrétaire de mairie avait le salaire le plus élevé de tous, comme c'était aussi d'ailleurs le cas dans tous les pays européens. Les huissiers, qui étaient généralement des hommes du maire respectif n'étaient pas trop rémunérés mais ils avaient d'autres sources de revenu.²⁶ Cela rend plus difficile l'évaluation de la place réelle des employés de la mairie du Pirée parce qu'il semble que certaines rétributions ne paraissent pas dans le revenu global de certaines catégories.

23. L.Sapounaki, "Le mouvement...", *op.cit.*, p.100.

24. Voir la loi du 29 juillet 1837, qui réglait les émoluments des maires.

25. L.Sapounaki, "Le mouvement..." *op.cit.*, p.99-112.

26. En 1837, l'huissier de la mairie était en même temps ouvrier-caissier avec un salaire journalier de 2.50 drs.(1 dr=1f.F) AHMP, dossiers, 1837 et 1837 B.

Les rémunérations du personnel scientifique et technique augmentaient régulièrement de décade en décade. Les revenus de cette catégorie ont enregistré une hausse de 14% dans les années 1850 par rapport à la décade précédente, alors que les revenus de cette catégorie entre 1870-1875, étaient supérieurs de 64% à ceux de la décade antérieure.²⁷ Cette hausse souligne le rôle que l'expérience et les activités spécialisées ont joué dans ce secteur de l'activité communale et de l'économie grecque en général.

Ainsi le jardinier expérimenté (embauché pour s'occuper des jardins de la municipalité) touchait un salaire plus élevé que l'ouvrier affecté aux plants d'arbres. Durant les premières années, la formation scientifique du personnel ne semble pas avoir joué un rôle déterminant dans l'établissement des salaires des employés de la municipalité.

En 1867, l'ingénieur de la ville touchait une rémunération annuelle de 600 drachmes alors que, la même année, le jardinier en touchait 840. En 1892 l'ingénieur percevait 3.000 drachmes par an et le jardinier 1080.²⁸

Lorsqu'ils fixaient les salaires, ils se fondaient en effet sur les conditions de travail qui régnaient sur le marché local du travail. La même chose vaut aussi pour le personnel auxiliaire non-qualifié des travaux communaux, en faisant partie de gardes, de surveillants et d'ouvriers, les mieux, les surveillants, étaient payés.

La politique à cette époque là, consistait à faire travailler les ouvriers le plus durement possible, pour cela il fallait donc des surveillants - inspecteurs bien payés pour les contrôler. En même temps, la municipalité avait besoin d'inspecteurs ou de surveillants pour maximiser ses profits économiques. Selon le cas, la municipalité mettait des inspecteurs chez les entrepreneurs responsables de différentes oeuvres publiques.

Ainsi les revenus du personnel non-qualifié présentaient eux-aussi une augmentation entre 1850 et 1875. Le maire devait justifier sa politique d'embauche lors de l'adoption du budget, et qu'en outre, il était soumis à un contrôle administratif. En 1874, par exemple, le maire D. Moutsopoulos disait: "Sans aucun doute, l'extension du service a conduit obligatoirement à une augmentation du personnel et de son salaire ... l'augmentation des salaires a toujours été modérée parce que l'intérêt du service passait avant tout".²⁹

Pendant la période 1860-1869 les revenus du personnel non-qualifié des travaux publics étaient certes parmi les plus faibles, mais qu'ils n'étaient pas beaucoup inférieurs à ceux du personnel qualifié. Ce n'est qu'après cette période, que les disparités de revenus se sont faites de façon plus sensible.

L'augmentation continue des salaires journaliers nominaux moyens des employés municipaux sans qualification par décade, allait de pair avec l'accroissement de leur pouvoir d'achat dans le domaine des aliments de base.

27. L. Sapounaki, "La Grèce...", op. cit., p. 226-235.

28. Voir, *Budgets municipaux du Pirée*.

29. Voir AHMP, *dossiers 1876 et plus spécialement l'exposé du maire Moutsopoulos sur, les comptes rendus de la municipalité du Pirée des années 1836-1873, Le Pirée, 1874, p. 6.*

Toutefois, le salaire d' un employé de cette catégorie était quasiment insuffisant ou tout juste suffisant pour couvrir ses besoins alimentaires fondamentaux propres et ceux de sa famille, qui comptait en moyenne pendant la période examinée, 4,38 personnes, étant donné que la famille devait payer un loyer d' au moins 20 drs par mois jusqu' en 1870 et d' au moins 30 drs par mois après cette date. La situation n' a pas changée jusque le fin du 19ème siècle.³⁰

Le niveau des rémunérations des fonctionnaires en Grèce se trouve approximativement au niveau de la Serbie mais bien inférieur de la Bulgarie et de la Roumanie. Ce fait selon Bérov était dû au moyens limités du budget de la Grèce. Pour la même raison les salaires des employés municipaux étaient aussi bas. Les revenus des municipalités étaient trop restreints pour pouvoir permettre de payer des salaires élevées. En plus l' Etat les obligeait souvent à mettre en oeuvre une politique de dépenses rationaliste qui aidait souvent le profil social du maire.³¹

Par contre les résultats obtenus par Bérov signalent que vers la fin du 19ème siècle le niveau du salaire des ouvriers qualifiés dans le territoire grec était d' environ 30 à 40% supérieur par rapport aux autres régions des Balkans.³²

3. Conclusion

Le phénomène de la rapide industrialisation et urbanisation du Pirée a conduit à l' adoption de nouvelles fonctions et à l' exercice de politiques publiques sectorielles d' aménagement et d' assistance. La croissance urbaine a conduit à une professionnalisation des fonctions qui lui étaient relatives. Ainsi le recrutement d' experts augmenta après les années 1880.

Cette première approche essaie d' éclairer l' organisation municipale du Pirée. Cependant pour se livrer à une conclusion sur son gouvernement local il faut en plus examiner, le rôle qui ont joué, dans cette même période les élites municipales. Après 1880 on s' aperçoit une rationalisation de l' organisation municipale, en ce qui concerne son nombre, son fonctionnement et sa composition (recrutement sur compétences, codification des comportements souhaitables etc), malgré que les attitudes traditionnelles continuaient à être présentes. Vers la fin du 19ème siècle la legislature a posé les bases du recrutement des agents et surtout des experts.

Comme dans les villes du Sud-Est de la France les règlements ont encore de nombreuses zones sombres et "il demeure au sein de l' administration en voie de rationalisation de larges espaces où s' exercent des modes des dominations traditionnels et charismatiques, données par la figure du maire".³³

30. Voir L. Sapounaki, "La Grèce...", op.cit., p.233-235 et L.Sapounaki, "Le mouvement..." op.cit, p.110-111.

31. L. Bérov, "Le salaire des fonctionnaires d'Etat et du secteur municipal dans les pays balkaniques pendant le capitalisme manufacturier et la révolution industrielle", *Etudes Balkaniques*, no1, 1980, p.86.

32. L. Bérov. "Le salaire des ouvriers qualifiés dans les pays balkaniques au cours du capitalisme manufacturier et la révolution industrielle", *Etudes Balkaniques*, 1978, no1, p.45.

33. B. Dumons, G. Pollet et P.Y. Saunier, *Les élites municipales* (Paris CNRS éditions, 1998), p. 191.

Constantin GE. ATHANASSOPOULOS

Professeur Section Urbaine et Développement Régional de l' Université des
Sciences Sociales et Politiques PANTEION d' Athènes

LA NOTION «INVESTISSEMENT PRODUCTIF PRIVE» DANS LE
CADRE INSTITUTIONNEL DE LA LEGISLATION GRECQUE
POUR LE DEVELOPPEMENT

Bruxelles, 1994

Les employés municipaux en Grèce au 19ème siècle ne peuvent être considéré comme constituant une classe unifiée de travailleurs de la municipalité. La complexité de la vie administrative a conduit à des difficultés objectives qui rendent malaisée la définition du personnel municipal. Les causes de ces difficultés sont les suivantes:

- La grande diversité des fonctions municipales, du fait que la municipalité agissait dans le secteur privé et dans le secteur public.
- Les nominations du personnel municipal n' étaient pas toujours effectuées suivant les formalités prescrites par la loi, par contre elles étaient l' objet d' une promesse verbale.
- L' agent compétent quant aux nominations différait suivant le cas; parfois la nomination était faite par le préfet et non pas par le maire.
- Le mode de la rémunération n' était pas toujours le même, certaines fois le salaire était honorifique (par exemple les émoluments du maire) d' autres fois rétribution pour services rendus. En plus, tous les employés municipaux n' étaient pas payés de la même façon; certains étaient payés en pourcentage d' autre en espèces d' autres encore en espèces et en nature.
- Le mode d' établissement du salaire différait suivant les catégories d' employés municipaux. Le salaire était établi d' une part selon les limites fixées par la législation, d' autre part selon le propre cas de chaque employé municipal.
- Les services à être rendus, ne se rendaient pas toujours à la municipalité à la quelle ils appartenaient.³⁴
- Les associations de fonctionnaires municipaux sont absentes (sauf l' association hellénique des instituteurs, fondée en 1872).

Cependant le processus de croissance de la municipalité du Pirée a produit des groupes spécifiques et différenciers, dans le groupe plus large des employés municipaux. Ainsi dans la municipalité on peut classer les élites municipales en trois types: les "carrieristes", les "cumulards" et les "techniciens", qui s' identifient surtout à des comportements.³⁵

Les liens intermunicipaux entre les hauts fonctionnaires municipaux sont malconnus mais il est possible d' approfondir cette directive dans nos futures recherches.

34. Voir pour la France C.Bertrand, "Le personnel communal évolution de son statut", thèse de doctorat, université de Paris, 1946, p.22-23.

35. Dumons, op.cit., p. 192-194.