HAL
open science

Les syndicats : frein ou moteur du statut de la fonction publique ?

Dominique Andolfatto

To cite this version:

Dominique Andolfatto. Les syndicats : frein ou moteur du statut de la fonction publique ?. Fonction publique. Les trente ans du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, MA éditions, pp.65-82, 2017, 978-2-8224-0499-0. hal-01544883

HAL Id: hal-01544883

https://u-bourgogne.hal.science/hal-01544883

Submitted on 24 Nov 2021

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.

Les syndicats : frein ou moteur du statut de la fonction publique

Dominique ANDOLFATTO
Professeur de science politique à l'Université de Bourgogne

Chapitre extrait du livre :
Joël MEKHANTAR, dir., *Fonction publique. Les trente ans du statut des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales*, Paris, Eska, 2017, p. 65-82.

Au plan méthodologique, cette perspective – pas tant juridique mais historique et sociologique – prend appui sur la littérature syndicale, soit les journaux ou dossiers diffusés par les organisations syndicales concernant le statut des fonctionnaires. Elle s'appuie aussi sur les débats parlementaires à l'origine de la réforme du statut des fonctionnaires de 1983-84 afin de préciser en quels termes il fut question des organisations syndicales. Elle n'ignore pas non plus les textes ou témoignages des acteurs centraux de cette réforme, son principal instigateur étant Anicet Le Pors, ministre puis secrétaire d'Etat à la fonction publique et aux réformes administratives de 1981 à 1984 et l'un des quatre membres du gouvernement Mauroy appartenant au Parti communiste.

Anicet Le Pors a lui-même beaucoup écrit ou témoigné sur cette réforme[1] et, à l'occasion de son trentenaire, a été le grand témoin de diverses manifestations[2]. Un autre acteur-clé de la réforme du statut des fonctionnaires, plus méconnu mais peut être encore plus central, a été René Bidouze. Il a également beaucoup écrit sur cette réforme ainsi que, comme Anicet Le Pors, sur son parcours syndical et politique. Il pourrait être présenté comme une sorte de compagnon, voire – pour ce qui concerne la fonction publique – de mentor, pour Anicet Le Pors, mais aussi de cheville ouvrière de certaines réformes

[1] La plupart des textes en question sont en ligne sur son blog : http://anicetlepors.blog.lemonde.fr

[2] Notamment lors du colloque organisé par la DGAFP, « Les 30 ans du statut des fonctionnaires », 12 juillet 2013, à Paris. Interventions en ligne : http://www.fonction-publique.gouv.fr/lecteurvideo/30-ans-statut-general-des-fonctionnaires-0

promues par celui-ci. Il est celui qui connaissait les dossiers sur le fond, celui qui avait l'expertise en même temps qu'un engagement – tout à fait orthodoxe dans une période faite de tensions – au Parti communiste et à la CGT… comme A. Le Pors. Au contraire, le ministre – comme c'est souvent le cas en France – n'était pas précisément un spécialiste de droit public ou de science administrative. C'était un ingénieur de la météo, devenu économiste à la direction de la prévision du ministère des Finances. C'était aussi l'un des cadres du PCF qui avait la confiance de Georges Marchais, son secrétaire général de 1972 à 1994. Ainsi, en 1977, il avait obtenu un siège de sénateur dans les Hauts-de-Seine puis, en 1979, intégré le comité central du PCF (dont il démissionnera en 1993)[3].

De son côté, R. Bidouze a été tour à tour le secrétaire général de la fédération des Finances de la CGT (1963-1970), qui couvre le secteur ministériel de l'Economie et des Finances puis, de 1970 à 1978, le secrétaire général l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF-CGT), qui regroupe les organisations de fonctionnaires de la CGT et, lui, avait la confiance d'Henri Krasucki (longtemps n° 2 de la CGT avant d'en devenir officiellement le secrétaire général, de 1982 à 1992)[4].

Autrement dit, R. Bidouze a été le « Monsieur Fonction publique » de la CGT jusqu'en 1978 après avoir été le dirigeant de sa fédération des Finances (soit la fédération couvrant le ministère où travailla A. Le Pors, alors adhérent de l'organisation de la CGT que dirigeait R. Bidouze). A. Le Pors et R. Bidouze se connaissaient, et manifestement s'appréciaient, depuis longtemps… lorsque le premier a été nommé ministre. Lors des pourparlers pour la constitution du second gouvernement Mauroy, A. Le Pors a d'ailleurs fait de R. Bidouze son principal conseiller puis ce dernier est devenu ensuite le directeur de cabinet du premier.

Un autre acteur pourrait être mentionné : Marcel Piquemal, longtemps professeur de droit public à Dijon, spécialiste du droit de la fonction

---

[3] Sur son itinéraire politique, voir notamment : LE PORS (Anicet), *Pendant la mue le serpent est aveugle*, Paris, Albin Michel, 2000 et ANDOLFATTO (Dominique) « Les hérétiques sont des personnages bénéfiques au maintien de la ligne. Entretien avec Anicet Le Pors », *Communisme*, n° 72-73, 2002-2003, p. 7-27.

[4] Voir l'autobiographie de René Bidouze : *Le parcours de trois quarts de siècle d'un fonctionnaire dans le mouvement ouvrier. Générations de militants*. En ligne sur son blog : http://renebidouze.over-blog.fr/parcours-d-un-quart-de-siècle

publique (et fondateur en 1981-82 du DESS Gestion du Personnel de la Fonction Publique de la Faculté de droit et science politique) puis en poste à Paris et, par ailleurs, militant de la CGT et du PCF (et chargé de formations sur la fonction publique au sein de ces organisations)[5]. Il est présenté parfois – ou se présenta – comme l'un des membres non officiels du cabinet d'Anicet Le Pors. Mais ce dernier ne le confirme pas (ce serait il est vrai reconnaître un mode de fonctionnement extra-légal que ne cautionnerait ce dernier). A. Le Pors précise toutefois : « je connaissais depuis longtemps [M. Piquemal] ; j'ai eu l'occasion de le rencontrer pendant l'élaboration du statut et il a sans doute dû rencontrer des membres de mon cabinet [pour en discuter aussi] »[6].

S'agissant du statut de 1983, on pourrait finalement dire – certes par provocation – que, compte tenu de liens étroits entre la CGT, le directeur de cabinet de ministère de la fonction publique, le ministre lui-même et sans doute d'autres proches du ministère – officiels ou non –, il est facile de deviner quelle organisation syndicale joua un rôle moteur lors de cette réforme et ceux qui en auraient été le frein ou, à tout le moins, qui auraient adopté un positionnement plus critique. De fait, la sociologie politique – ou les rapports classiques entre sociologie et politique[7] – pourrait assez bien résumer, à tout le moins symboliser, les choses. Mais ce serait sans doute céder à un dualisme réducteur.

Le rapport des syndicats à la réforme de 1983-84 a été en réalité plus complexe que ce que pourrait laisser croire les apparences de cette brève introduction et le binôme, notamment, constitué par A. Le Pors et R. Bidouze. Cette complexité découle d'abord du fait qu'il faut tenir compte d'une histoire relativement longue – concernant le statut

---

[5] Marcel Piquemal est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés à la fonction publique dont : Les agents de l'Etat, Paris, PUF, « coll. Que sais-je ? », 1977 ; *Droit de la fonction publique*, Université de Dijon, 1985 et *Fonctions publiques* : éléments, Talence, Micromédia, 1988. Dans un essai, paru en XXX, *L'apathie de la démocratie* (Paris, Michel de Maule, 2008), il revient sur les menaces pesant, selon lui, sur les services publics, appelant à les « rénover d'urgence » et à remettre l'accent sur leurs « caractères fondamentaux : principes de continuité, d'égalité, de mutabilité, de précaution, de responsabilité ».

[6] Echange par courriel, 29 septembre 2014.

[7] Voir ANDOLFATTO (Dominique), LABBE (Dominique), *Sociologie des syndicats*, Paris, La découverte, 2011.

des fonctionnaires – et, en l'occurrence, remontant bien avant 1983-84, qui ne serait donc qu'une étape.

Il est question en effet de statut de la fonction publique depuis le début du siècle dernier et, à propos de celui-ci, les syndicats ont eu des positionnements assez variables au fil du temps. Ils seraient même hostiles à pareil projet avant 1945.

Si cette histoire est complexe, cela tient aussi au nombre de ses protagonistes, politiques et syndicaux, mais aussi juristes, voire sociologues. Par exemple, si l'on évoque les acteurs politiques du début des années 1980, ils sont loin de partager une même vision concernant le statut des fonctionnaires et son évolution, même au sein d'une même coalition politique.

Ainsi, il est certain que François Mitterrand, Gaston Defferre ou Anicet Le Pors n'étaient pas sur la même ligne. D'autant plus que le projet de ce statut ne figurait pas parmi les 110 propositions du candidat du PS à l'élection présidentielle de 1981[8]. Il existe de surcroît un témoignage de Jacques Fournier, qui fut secrétaire général adjoint de l'Elysée, concernant F. Mitterrand s'interrogeant en conseil des ministres sur la nécessité de cette réforme et, en particulier, de l'extension du statut aux personnels des collectivités territoriales. Cette interrogation intervint en fait après le départ d'Anicet le Pors du gouvernement et alors qu'il s'agissait d'étendre le statut des fonctionnaires au personnel hospitalier : « le président – rapporte F. Fournier[9] – s'interrogea à haute voix, le 29 mai 1985, sur l'utilité de l'ensemble législatif concernant le statut de la fonction publique dont il avait été l'artisan. Passait ce jour-là en conseil des ministres le projet de loi sur la fonction publique hospitalière, dernier volet de cet

---

[8] La réforme figurait toutefois au titre des promesses du Programme commun de 1972, au chapitre V, p. 13 : « La réforme démocratique du statut de la fonction publique permettra d'assurer la participation réelle des fonctionnaires à la bonne marche du service public. Pour jouer pleinement leur rôle, les commissions administratives et les comités techniques paritaires devront être consultés obligatoirement sur toutes les questions de leurs compétences ».

[9] FOURNIER (Jacques), *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Paris, Dalloz, 2008, p. 349-350. Dans son blog, A. Le Pors a eu l'occasion de souligner l'erreur de jugement de F. Mitterrand. Voir le billet : « Les 30 ans du statut », http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/2014/05/25/les-trente-ans-du-statut-les-informations-administratives-et-juridiques-centre-interdepartemental-de-gestion-avril-2014/

ensemble. Le commentaire de Mitterrand est en demi-teinte : "l'adoption de ce texte s'inscrit dans la logique de ce que nous avons fait. À mon sens ce n'est pas ce que nous avons fait de mieux." Il évoque une " rigidité qui peut devenir insupportable" et des "solutions discutables". "On ne peut plus recruter un fossoyeur dans une commune sans procéder à un concours. Il est vrai que j'ai présidé moi-même à l'élaboration de ces lois. Peut-être n'ai-je pas été suffisamment informé. Tout ceci charge l'administration et conduit à la paralysie de l'État. Il reste que c'est la quatrième et dernière partie d'un ensemble. Je ne suis pas sûr, en définitive, que ces lois aient longue vie." »

Cette réflexion à haute voix intervint donc après que l'essentiel des réformes fut réalisée, F. Mitterrand laissant faire A. Le Pors et R. Bidouze, sinon leur abandonnant implicitement le sujet, sans doute pour des raisons politiques. Olivier Schrameck, à l'époque jeune haut fonctionnaire auprès de G Defferre, a témoigné dans le même sens, critiquant « la vision uniformisatrice et jacobine » qui était celle du ministre de la fonction publique[10].

Quant aux syndicalistes, eux aussi ont semblé partagés en 1983-84, comme antérieurement, tout en étant unis pour s'opposer dans la dernière période à toute remise en cause du statut (comme lorsque fut rendu public le rapport Silicani[11]). Cependant la plupart de ces syndicalistes n'ont pas rejeté certaines évolutions concernant les règles de représentativité syndicale, le mode de dialogue social (et les moyens de celui-ci) au sein de la fonction publique, à la suite des accords dits de Bercy en 2008 puis de la loi sur la fonction publique de 2010.

Ces premiers éléments étant rappelés, le propos se développe en trois points relativement inégaux. D'abord, il s'agit de remonter, assez brièvement, avant 1983-84, pour souligner l'évolution historique des positions syndicales quant à la question du statut des fonctionnaires tout en mentionnant d'emblée que l'histoire politico-syndicale du statut de 1946 reste à écrire. Ensuite, il s'agit de revenir, plus

---

[10] Cité par R. Bidouze dans son livre *L'Etat et les fonctionnaires*, en ligne sur Calaméo : http://fr.calameo.com/read/000508865027f2c5c4364

[11] SILICANI (Jean-Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La documentation française, 2008.

longuement, sur le contexte des années 1980, celui de l'adoption de l'actuel statut qui a commémoré son trentenaire en 2013. Enfin, dernier point – et, en réalité, en guise de conclusion – seront évoquées les prises de position plus contemporaines des syndicats eu égard à certaines réformes potentielles ou effectives du statut.

I. Regard sur une histoire longue

Il serait intéressant de discuter si le statut est bien une conquête de la gauche communiste comme cela est souvent présenté. Cela ne semble pas en réalité certain. Au plan syndical, à la Libération, la CGT, dont les militants communistes sont en passe de prendre le contrôle, est avant tout puissante dans le secteur privé. La fonction publique a été plutôt l'affaire – avant-guerre – de tendances devenues minoritaires au sein de la CGT à la Libération, ceux que l'on appelle les ex-confédérés (dont beaucoup feront bientôt scission pour fonder la CGT-FO) mais aussi ceux la tendance dite « Syndicat » qui s'est compromise avec le régime de Vichy[12].

En outre, avant-guerre, la CGT était plutôt défavorable à l'idée d'un statut des fonctionnaires[13]. Elle craignait qu'un statut place les fonctionnaires dans une situation défavorable concernant le droit syndical et le droit de grève. En effet, pour le pouvoir politique, la hiérarchie administrative, la doctrine juridique, mais également certains sociologues tels Emile Durkheim, l'un des théoriciens de l'organisation professionnelle mais aussi du rôle de l'Etat au tournant des 19e-20e siècle, il n'était pas question que les fonctionnaires puissent se constituer en groupe d'intérêt professionnel face à l'Etat et à la représentation nationale. Et si, concernant le droit syndical – au fil de débats – tous n'étaient pas nécessairement pour l'interdiction de celui-ci aux fonctionnaires, ce droit ne pouvait qu'être réduit ou encadré par un statut ou fondu dans une sorte de corporatisme intégré à la fonction publique, ainsi que le préconisait le juriste Léon Duguit[14].

---

[12] Voir ANDOLFATTO (Dominique), LABBE (Dominique), *Histoire des syndicats*, Paris, Seuil, 2010.

[13] Ce que R. Bidouze a eu toutefois l'occasion de discuter dans un billet du 20 mai 2010 sur son blog : « Les syndicats voulaient-ils un contrat ? », http://renebidouze.over-blog.fr/tag/fonction%20publique/13

[14] SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), « Les syndicats et le statut des fonctionnaires » dans Marc-Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT, dir., *Serviteurs de l'Etat. Une histoire de l'administration française 1875-1945*, Paris, La découverte, 2000, p. 219.

Mais les syndicats de la CGT rejetaient cette vision des choses. D'autant plus qu'une certaine tolérance à leur égard va se développer, ceux-ci étant perçus d'abord comme de simples groupements professionnels, conformément à une approche du doyen Maurice Hauriou.

Plus au fond, les fonctionnaires de la CGT mettaient d'abord l'accent sur les rémunérations, reléguant au second plan la question d'un statut qui serait réducteur de droit. En outre, la CGT préférait naturellement à celui-ci une convention collective « par analogie avec les salariés de l'industrie privée » (depuis la loi du 25 mars 1919 concernant ces derniers), réglant la relation avec « l'Etat-employeur »[15]. Pour les mêmes raisons, au plan sémantique, la CGT – s'agissant des fonctionnaires – parlaient des "travailleurs de l'Etat" (ceux-ci étant notamment les postiers ou les ouvriers des entreprises d'Etat de l'armement). Il s'agissait donc bien de rapprocher la situation de ces « travailleurs » de celle des salariés du secteur privé, la CGT soulignant encore, dans les années 1930, que le syndicat — dans le privé comme dans la fonction publique — devait être d'abord le véhicule de la lutte anticapitaliste, et, au sein des services publics, ils devaient agir pour « hâter la transformation de l'Etat »[16].

Il faut attendre Léon Blum et le Front populaire pour la mise en chantier d'une « proposition » (on ne parle plus de statut) qui reconnaissait le droit syndical pour les fonctionnaires. CGT et CFTC lui étaient favorables mais cela paraissait plus le fruit logique d'une évolution que de revendications syndicales.

Le régime de Vichy reprit l'idée d'un statut au périmètre limité. Il institua aussi un syndicalisme unique et obligatoire à la mise en place duquel contribuèrent des dirigeants de la CGT, tandis que d'autres s'engageaient dans la Résistance.

Un statut fut finalement adopté – démocratiquement – en 1946. On le présente habituellement comme l'œuvre de Maurice Thorez, le leader du Parti communiste, alors vice-président du Conseil, chargé de la fonction publique. En fait, il semble que ce projet de statut – contrairement à une certaine histoire pieuse – a été profondément revu par l'Assemblée nationale constituante. La réforme de 1946 – si l'on

---

[15] Voir le billet de R. Bidouze du 20 mai 2010, mentionné ci-dessus.

[16] SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), *op. cit.*, p. 223.

en croit les débats parlementaires concernant le nouveau statut adopté en 1983 – aurait été réécrite par le député qui était le rapporteur de la réforme, en l'occurrence Yves Fagon, député MRP de la Seine, fonctionnaire au ministère de la reconstruction, et l'un des dirigeant de la fédération des fonctionnaires de la CFTC (l'ancêtre de la CFDT actuelle). Bref, le statut de 1946 serait plus – ou au moins autant – le produit du syndicalisme chrétien qu'une « conquête » de la CGT ou du PCF. Mais le détail de cette histoire reste à explorer[17].

En outre – comme le rapporte R. Bidouze dans son livre sur *L'Etat et les fonctionnaires* [18] – M. Thorez s'opposa à l'intégration des personnels communaux dans le statut des fonctionnaires. Il voyait là une « étatisation » contraire au principe de l'autonomie des collectivités locales. On pourrait évidemment se demander aussi si le petit empire municipal qu'avait réussi à constituer progressivement le PCF à compter des années 1920 n'expliquerait pas ce positionnement. Mais quarante ans plus tard, A. Le Pors devait rompre avec cette approche.

II. Le contexte des années 1980

Après le dépouillement d'une abondante documentation, il apparaît que cette réforme n'a pas été pas le fruit d'une revendication syndicale… Même si cela peut se discuter, comme on le verra, dans le cas de la CGT. Autrement dit, pour répondre à l'interrogation de l'intitulé de ce chapitre, les organisations syndicales n'auraient donc été ni frein, ni moteur de la réforme de 1983-84. Elles auraient été tout au plus des spectatrices engagées (et peut être même faiblement engagées à tout le moins sur le sujet du statut), car la réforme fut avant tout l'affaire du ministre de la fonction publique et de son cabinet. Et, ponctuellement, ou au plan de sa méthode, celle-ci aurait rencontré certains obstacles syndicaux.

Le rôle des syndicats dans la fabrication de la réforme est, au passage, faiblement documenté. Au contraire de ce qui se passe aujourd'hui, le pouvoir politique parut même éprouvé comme quelques réticences à mentionner l'association des syndicats à la fabrication de la politique

---

[17] Une synthèse de cette histoire a été rapidement brossée par Marc-Olivier Baruch lors du colloque organisé par la DGAFP, « Les 30 ans du statut des fonctionnaires », *op. cit.*

[18] BIDOUZE (René), *L'Etat et les fonctionnaires, op. cit*., p. 52.

publique. Cela traduit une certaine conception du pouvoir d'Etat (ou du primat du politique) qui ne saurait négocier l'action publique avec les partenaires sociaux, voire des groupes d'intérêt. A l'époque, on ne parlait pas encore, ni ne se vantait, de co-construction des réformes. Les syndicats ont toutefois bien été consultés par le pouvoir. Mais cela ne fut guère mis en exergue.

Ainsi, lors du débat parlementaire, A. Le Pors indique sobrement que le projet de réforme « bénéficie d'un très large accord… des organisations représentatives des fonctionnaires »[19]. Il ne parle pas de négociation comme on le ferait aujourd'hui. Il évoque tout de même – au fil de son propos – des « réunions de concertation bilatérales et multilatérales » puis une consultation des instances statuaires dont est sorti un « très large consensus ». Mais telles que les choses sont présentées, c'est bien le ministre qui a piloté tout le processus alors que les syndicats n'étaient pas véritablement demandeurs et vont plutôt s'opposer au ministre, même si les oppositions ne sont pas nécessairement ouvertes (sauf peut-être dans le cas de FO), mais tout en nuances. FO dénonce d'ailleurs – courant 1982 – un manque de concertation et ne se prive pas de saisir directement le président Mitterrand (il existe depuis longtemps des relations privilégiées entre le PS et FO) pour formuler ses revendications.

Mais les positions de FO peuvent paraître également contradictoires s'agissant des fonctionnaires territoriaux. FO se dit favorable à des garanties communes à tous les fonctionnaires mais se prononce également « pour un statut de la fonction communale distinct de la fonction publique [d'Etat] »[20]. L'organisation craint en effet une « étatisation de la fonction communale ». Avec un statut unique, régi par l'Etat, elle redoute que les emplois supérieurs dans les collectivités territoriales soient occupés – par voie de détachement – par des hauts fonctionnaires de l'Etat, ce qui conduirait « à une politisation de l'ensemble de la fonction territoriale »[21] et serait donc contraire aux intérêts des agents locaux. FO dénonce également la constitution de corps qui seraient gérés nationalement[22]. FO se mobilise aussi pour l'intégration au statut des personnels hospitaliers[23].

---

[19] *Journal officiel* (débats de l'Assemblée nationale), 4 mai 1983, p. 776.

[20] *FO* [journal], n° 1721, 15 septembre 1982.

[21] *Ibid*.

[22] *FO*, n° 1705, 17 mars 1982.

[23] *FO*, n° 1734, 17 décembre 1982.

En outre, la confédération conteste les nouvelles règles de représentativité au sein du conseil supérieur de la fonction publique, mis en place à compter de 1983, s'estimant lésée par rapport à la CGT[24]. En 1983, FO se révèle également vent debout contre l'austérité salariale dans la fonction publique.

L'attitude de la CGT est *a priori* plus simple, mais pas aussi limpide qu'on pourrait le croire de prime abord. En outre, étonnamment, la présence d'un ministre communiste et d'un directeur de cabinet ancien dirigeant de la CGT (et apprécié de H. Krasucki) n'a pas nécessairement facilité les choses, même si, *in fine*, la CGT se réjouit d'une réforme qui « améliore et renforce les garanties des fonctionnaires de l'Etat et, surtout, les étend à ceux des communes, des départements et des régions et à ceux de la santé publique »[25]. La CGT se félicite en particulier de « la protection [des fonctionnaires] contre les aléas de la vie publique ». Il s'agit de signifier ici que la décentralisation a rendu nécessaire cette réforme. Et il importe donc de donner certaines « garanties » aux fonctionnaires territoriaux, en même temps qu'assurer aux élus locaux le fait qu'ils pourraient s'appuyer sur des personnels compétents, tout en protégeant ces derniers d'un risque du « clientélisme » local. Mais n'était-ce pas, parfois, déjà une réalité ? La CGT souligne encore des aspects sociaux de la réforme :
- « la titularisation des non-titulaires »,
- « le renforcement des organismes paritaires »,
- « l'accès des fonctionnaires à leurs dossiers administratifs »,
- « le droit à la gestion de l'action sociale »,
- « la garantie du droit de grève »,
- « les mesures anti-sexistes »,
- « le nouveau droit à la formation professionnelle »[26].

Au total, si certains de ces droits demeurent tout de même « trop modestes » au regard des souhaits des représentants de la CGT, ils sont inscrits dans le statut. En fin de compte, la réforme – *dixit* la CGT - « honore le gouvernement », même si le résultat auquel elle aboutit ne « correspond [pas] au rapport de force réel » – déclarent les

[24] *FO*, n° 1759, 29 juin 1983.

[25] *Le Peuple*, n° 1150, 17-28 février 1983.

[26] *Ibid*.

dirigeants de la CGT dans leur langage si caractéristique –, c'est-à-dire même s'« il était en deçà du mouvement social »[27].

Cela dit, si – au contraire des autres organisations – la CGT avait inscrit le principe d'une telle réforme dans les textes de ses derniers congrès (notamment le congrès confédéral de Grenoble, en 1978), il faut replacer ce projet dans le contexte idéologique de l'époque. On peut lire en effet dans le programme revendicatif adopté par la CGT fin 1978 que « La démocratisation de l'appareil d'Etat passe par l'organisation de l'intervention de masse, active et créatrice des personnels qui "vivent" quotidiennement les missions du service public [ce qui] nécessite le renforcement des garanties statutaires législatives des fonctionnaires dans leur recrutement et leur carrière, rempart démocratique contre la tutelle du pouvoir politique »[28]. Pour autant, il n'est pas certain que le ministre ait en tête ce programme d'action lorsqu'il lance sa réforme au début des années 1980. Il faut tenir compte du fait aussi que les organisations de fonctionnaires de la CGT étaient relativement divisées dans les années 1970. Ces fédérations étaient même traversées par une grave crise interne, notamment entre certaines fédérations, d'une part, et l'UGFF, d'autre part, censée les coiffer et dirigée par R. Bidouze. Ce dernier avait une vision très centraliste de l'action syndicale, cherchant à imposer le point de vue de l'UGFF à ses diverses composantes, et dénonçant les revendications catégorielles de ces dernières. Ces luttes internes ont consommé beaucoup d'énergie militante dans les années 1970, ne rendant pas toujours bien lisible l'action et la ligne de la CGT. A cette question du pilotage des organisations se superposait celle du rapport au Parti communiste (et par ricochet aux autres organisations syndicales, dites réformistes), et, plus largement encore, celle du choix entre eurocommunisme ou réalignement sur Moscou. Sur toutes ces questions, bien des syndiqués de la CGT souhaitaient des évolutions, comme l'a d'ailleurs traduit le congrès de Grenoble. Cependant R. Bidouze, comme d'autres caciques, leur était plutôt hostile et c'est pourquoi, faute de soutiens, il dut renoncer à la direction de l'UGFF en 1978.

En fin de compte, au début des années 1980, à l'instar de FO, les organisations CGT de fonctionnaires apparaissent beaucoup plus mettre l'accent sur les rémunérations ou le pouvoir d'achat. Il y avait

---

[27] *Ibid*.

[28] *Le Peuple*, n° 1053, 16-31 janvier 1979.

aussi de nombreuses questions spécifiques aux différents départements ministériels. Par exemple, la fédération des Finances soutenait la revendication du travail à temps partiel – il s'agit du mercredi pour les mères de famille – alors que l'UGFF et la confédération avaient condamné cette revendication comme étant une division et une diversion. Les Douanes, l'Equipement ou la Police avaient aussi des revendications spécifiques et des avantages particuliers – comme les retraites – qu'ils ne voulaient pas voir fragilisés par le nouveau statut. Aussi regardaient-ils l'opération avec beaucoup de défiance.

La CFDT n'a pas fait, non plus, de la réforme du statut des fonctionnaires une priorité revendicative au tournant des années 1970-1980 mais elle s'y ralliera. Ce sont les conséquences de la décentralisation qui la conduisent à inscrire le sujet à son agenda. Sa direction va alors se déclarer favorable à la reconnaissance de deux fonctions publiques, locales et d'Etat, mais avec des droits et obligations définies dans un statut unique, soit « deux branches reposant sur un même tronc »[29]. Concernant le « tronc », *Syndicalisme Hebdo* – le journal cédétiste – indique qu'il doit englober « des droits qui sont en principe reconnus, mais bien mal appliqués, comme l'égalité des sexes. Des droits qui n'existent que pour les fonctionnaires d'Etat, comme la garantie de l'emploi. D'autres qui n'existent pas de façon explicite dans le statut : le droit de grève, le droit syndical, même s'ils sont, en gros, acquis. Certains enfin qui sont à conquérir [comme] l'obligation de négocier »[30].

Mais ce qui préoccupe aussi la direction de la CFDT ce sont les inégalités de statut et de rémunération notamment entre fonctionnaires d'Etat et agents des communes ou des départements existant jusque-là et que la confédération entend voir corriger.

Enfin, pour justifier les deux branches, la CFDT évoque aussi « deux réalités patronales différentes ». D'un côté l'Etat pour les fonctionnaires de l'Etat, de l'autre, de multiples communes, départements régions. Si tout est centralisé, toute négociation locale n'aura guère de sens. Bref, la CFDT reste conforme à une certaine identité girondine et, comme dans le cas de FO, son positionnement n'exclut pas des contradictions car certains de ses textes défendent

[29] *Syndicalisme Hebdo*, 4 février 1982, p. I-IV.

[30] *Ibid.*

parfois le maintien d'un statut spécifique pour les agents territoriaux. Cependant, comme déjà indiqué, elle ne se ralliera pas moins à un statut d'inspiration jacobine. Mais elle déplore que le changement soit lent ainsi que les résistances d'une administration centralisée où « tout doit [toujours] remonter à Paris »[31]. Plus spécifiquement, elle regrette que – dans le nouveau statut – l'obligation de négocier « ne va pas assez loin »[32]. Elle regrette aussi que ne soient pas traités le temps de travail et sa réduction ou encore l'absence de mesure volontariste concernant l'égalité entre les hommes et les femmes.

En guise de conclusion ouverte sur l'actualité, il importe de revenir brièvement sur d'autres évolutions du statut depuis les années 1980 et aux positionnements syndicaux par rapport à celles-ci.

L'un des changements les plus importants a été la conséquence des accords dits de Bercy, en 2008, suivi – après 2 ans d'hésitations ou de tergiversations – de la loi du 5 juillet 2010 sur la fonction publique (et notamment la « rénovation du dialogue social » en son sein). Ce sont en l'occurrence les fondements du droit syndical, des règles du dialogue social (et de ses moyens) au sein de la fonction publique qui ont été revisités, sinon refondés. En l'occurrence, les visées réformatrices du gouvernement – après l'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir – ont rencontré certains projets syndicaux de refondation de ces règles et constitué une véritable fenêtre d'opportunité pour la réforme. Et ces évolutions internes à la fonction publique – avec de nouvelles règles de représentativité syndicale appuyées sur la désignation de nouveaux comités techniques par tous les fonctionnaires mais aussi le projet de tendre vers la notion d'accord majoritaire lors des négociations sociales – sont en fait la conséquence d'évolutions similaires dans le secteur privé. Ici, ce dernier – le secteur privé – a donc catalysé le même type de changements dans les services publics, changements en outre portés par une partie des partenaires sociaux, en l'occurrence la CGT, la CFDT mais aussi le MEDEF et la CGPME. Les mêmes organisations syndicales (mais non pas d'employeurs qui, évidemment, ne sont pas implantées dans la fonction publique), qui avaient également l'oreille du gouvernement (et en l'occurrence celle du ministre du budget, Eric Woerth), sont à l'origine des accords de Bercy et ont donc été un moteur puissant d'évolution de certains aspects du statut de la fonction publique. Cela

[31] *Syndicalisme Hebdo*, n° 1976, 4 août 1983.

[32] *Ibid.*

dit, comme à l'occasion de la réforme du droit syndical dans le secteur privé (avec ce qu'on a désigné la « position commune » CGT-CFDT-MEDEF-CGPME puis la loi « portant rénovation de la démocratie sociale »), certains syndicats se sont montrés hostiles à ces changements.

Manifestement, pour la CGT et la CFDT, il s'est agi de refonder la représentativité syndicale en prenant appui sur les élections professionnelles avec le projet plus ou moins avoué que les résultats de celles-ci leur seraient favorables – compte tenu de leur domination relative – et permettraient d'enrayer une fracturation du paysage syndical, et de régler la question du déclin des effectifs syndicaux, ce qui réduisait peu à peu leurs positions… Cette analyse valait pour le privé mais aussi, plus encore, pour la fonction publique. Ici, la CGT et la CFDT ont d'ailleurs été soutenues par l'UNSA et la FSU, toutes deux issues de l'ex-FEN (et historiquement du syndicalisme de la CGT), mais aussi par les syndicats SUD (issus d'une scission de la CFDT). Mais d'autres organisations syndicales ont cherché à s'opposer et à freiner cette réforme : la CFTC et surtout FO (déjà opposés aux changements de règles propres au secteur privé).

FO a vu dans cette réforme une attaque frontale du type de syndicalisme – à la fois très corporatiste et plus général et offensif – qu'elle entend incarner. Mais cette confédération ne croit pas non plus que l'on puisse introduire une culture de la négociation dans la fonction publique (contrairement au projet des accords de Bercy). Selon elle, les syndicats ne peuvent que formuler des revendications « puis l'Etat décide ». C'est un rejet clair de ce qui serait l'introduction de relations industrielles – pour parler comme les nord-américains – dans la fonction publique, ainsi que le soutiennent implicitement les autres organisations.

Quant à la CFTC, elle s'opposa aux changements de règles de crainte que celles-ci ne conduisent à sa disparition. Depuis plusieurs années, la plus petite des confédérations a d'ailleurs le sentiment que sa survie se joue lors de chaque négociation et se montre logiquement rétive à tout changement qui hypothéquerait cette survie.

Il serait intéressant de revenir aussi sur l'opposition des syndicats au rapport Silicani, également en 2008, vu – notamment par FO – comme un projet de démantèlement du statut, car instituant le salaire au mérite et multipliant le recours à des agents contractuels… Plus

largement, la CGT, FO et la FSU ont dénoncé l'introduction de toute logique managériale – ou inspirée du *new public management* – ou individualisation des conditions de travail dans la fonction publique ainsi que le par la DGAFP, en 2013[33]. Le discours de la CFDT paraît plus nuancé. Lors de ce même colloque, sa représentante, Brigitte Jumel, mettait l'accent sur la notion de « qualité » (du service public, de l'emploi public, de la vie des agents…), sur l'engagement des syndicats dans la négociation pour mieux répondre à des défis contemporains (« missions de service public », évolutions de la « demande sociale » compte tenu du contexte de crise) et, ce faisant, affirmer un syndicalisme, non pas négatif comme cela paraît trop souvent le cas, mais « constructif »[34].

Resterait encore à analyser les positionnements respectifs face au projet de réforme Lebranchu, qui a semblé longtemps comme suspendu, rejeté notamment par Le Pors qui y voit une loi bavarde, redondante et inutile[35], mais auquel se montrent plus ouverts les syndicats, y compris la CGT[36], et finalement adopté par le parlement en 2016[37].

Enfin, plus au fond, il faut souligner que, depuis les années 1980, l'évolution du statut des fonctionnaires et, en particulier, le renforcement du droit syndical et de ses moyens, s'est fait dans un contexte de forte désyndicalisation qui n'a pas épargné la fonction publique[38]. Or, la réforme n'est pas parvenue à endiguer ce déclin de l'engagement syndical tout en consolidant en parallèle et en renforçant la professionnalisation du syndicalisme.

---

[33] DGAFP, « Les 30 ans du statut des fonctionnaires », *op. cit.*

[34] *Ibid*.

[35] Voir l'interview d'A. Le Pors dans *Acteurs publics*, mars 2014.

[36] Lors de la consultation des syndicats sur ce projet de réforme, dans le cadre du conseil commun des trois fonctions publiques, le 27 juin 2013, la CGT s'est tout de même abstenu sur ce projet de loi, invoquant notamment « la baisse des effectifs des fonctionnaires » et le « gel inacceptable du point d'indice » (en réalité hors sujet par rapport à ce projet). Par ailleurs FO et la CGC se sont déclarés contre cette réforme, FO y voyant une sorte entreprise idéologique de moralisation qui n'a pas lieu d'être.

[37] Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux obligations des fonctionnaires. A l'origine, il s'agissait d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013 par M. Lebranchu (voir Document de l'Assemblée nationale n° 1278).

[38] Voir ANDOLFATTO (Dominique), LABBE (Dominique), *Les syndiqués en France. Qui ? Combien ? Où ?*, Rueil-Malmaison, Editions Liaisons, 2007.