
**L'Etat, les 35 heures dans la Fonction
publique et les organisations syndicales.
Réflexions autour d'un
« non accord, non conflictuel »**

*Jean-Louis BESNARD **

Empruntée à Emile Zuccarelli, ancien ministre de la Fonction publique ¹, cette formule résume la situation à laquelle les partenaires sociaux de la Fonction publique sont confrontés depuis l'échec de la négociation en vue de la conclusion d'un protocole d'accord cadre inter fonctions publiques relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT).

Equivalent fonctionnel des lois « Aubry » pour l'ensemble des agents des trois fonctions publiques (Etat, hospitalière et territoriale), le texte de ce projet d'accord cadre était le fruit de la concertation puis de la négociation qui avait fini par s'engager un an après la publication des conclusions de la « mission Roché ».

Les évolutions positives subies par ce document en ces différentes circonstances n'ont, à l'évidence, pas suffi pour lever les freins qui, depuis le début, rendaient incertaine la conclusion d'un accord entre le ministre de la Fonction publique et l'ensemble des sept organisations syndicales représentatives ² des fonctionnaires (FSU, INTERFON-CFTC, UFCFP-CGC, UFFA-CFDT, UGFF-CGT, UIAFP-CGT-FO, UNSA-Fonctionnaires).

Le contexte créé par la prolongation, depuis la fin de 1999, de conflits non directement liés au dossier du temps de travail, dans le secteur hospita-

* Conseiller technique de la Fédération de l'Education Nationale (FEN) à l'IRES.

lier public, au ministère des Finances et à l'Education nationale, a joué dans le même sens, soulignant avec force la sensibilité des personnels concernés aux questions relatives à la gestion de l'emploi public et accentuant d'autant la méfiance des organisations syndicales sur le volet emploi de la négociation sur l'ARTT ³.

Mais en même temps, si pour certaines organisations syndicales ou composantes d'entre elles, le refus d'entériner les ultimes propositions du gouvernement, correspond bien à des désaccords majeurs de fond, cette motivation apparaît moins évidente chez d'autres, comme le suggère la formule ci-dessus mise en exergue.

Ainsi, derrière l'affichage de la volonté que la réduction du temps de travail (RTT) soit compensée par des créations d'emplois à due concurrence, s'est manifestée de façon plus ou moins marquée une difficulté pour les représentants de certaines catégories professionnelles à s'engager sur des objets de négociation atypiques en Fonction publique et, à assumer les conséquences de négociations de contreparties, pour atteindre un objectif, la RTT, n'occupant pas la première place dans la hiérarchie des attentes de la base.

On tentera tout d'abord de reconstituer le cheminement des événements qui, le 9 février 2000, conduisirent le ministre de la Fonction publique à tirer les conséquences de l'échec de la négociation. Ensuite, on essaiera de mettre en évidence les stratégies adoptées par le gouvernement et les organisations syndicales et le rôle qu'elles y ont joué, en cherchant, en particulier, à valider l'hypothèse ci-dessus énoncée.

I. La négociation sur l'ARTT dans la fonction publique, les étapes d'un « accord cadre » introuvable

I.1. L'Etat et le temps de travail dans la Fonction publique d'octobre 1997 à février 1999 : le temps de l'expertise.

Lorsque, en octobre 1997, le Premier ministre officialise le lancement de la stratégie de passage aux 35 heures dans le secteur privé, le dossier temps de travail est en panne dans la Fonction publique après deux ans de négociations, initiées en juillet 1995, avec l'installation du groupe de travail sur l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique ⁴.

La seule mesure effectivement entrée en application est le congé de fin d'activité (CFA), qui fait suite au protocole de départ anticipé pour l'emploi des jeunes dans la Fonction publique du 16 juillet 1996, traduction dans ce secteur, du mécanisme de l'ARPE négocié pour le privé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'UNEDIC (accord du 6 septembre 1995).

Pour le reste, c'est à dire la problématique d'ARTT, rien n'est entrepris ou n'indique qu'il en sera ainsi, alors que ce dernier thème a fini par faire

une percée non négligeable dans le débat social depuis le vote de l'article 39 de la loi quinquennale jusqu'à sa réforme, avec l'adoption, en juin 1996, de la loi « Robien »⁵.

C'est le relevé de conclusions de l'accord salarial du 10 février 1998 qui, dans son paragraphe 3, donnera le départ de la phase d'étude et d'analyse annoncée quelques mois plus tôt devant le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, par le ministre de la Fonction publique⁶.

Encadré 1. L'accord salarial du 10 février 1998 et la RTT

Le paragraphe 3 du relevé de conclusions de cet accord :

Evoque la spécificité des trois fonctions publiques au regard du temps de travail, en précisant que celle-ci tient notamment à la diversité extrême de la réglementation et des pratiques, ainsi qu'aux contraintes liées à la nature des missions de service public auxquelles concourent les fonctionnaires et que la réflexion qui s'engagera requiert donc une approche nécessairement liée à la qualité des services rendus à l'utilisateur ;

Se situe, dans le contexte créé par le projet de loi « Aubry I » et des implications de la perspective des 35 heures dans les trois fonctions publiques et indique que la réalisation de cet objectif suppose de procéder à un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires ;

Indique que le traitement de ce dossier sera l'occasion de renforcer le dialogue et la concertation avec les organisations syndicales représentatives, en particulier, dans le cadre des institutions paritaires dont le rôle sera renforcé ;

Précise qu'un travail spécifique sera mené sur la réglementation existante du temps de travail, notamment en ce qui concerne les heures supplémentaires, en vue d'en étudier les modalités de refonte et d'amélioration.

On notera que ces dispositions ont été introduites à la demande de la totalité des organisations syndicales, alors que l'ensemble du relevé de conclusions n'a été signé que par la CFDT la CFTC, la CGC, la CGT-FO et par l'UNSA.

Cela étant, il faut souligner que ce texte ne fixe aucune échéance pour l'entrée en vigueur des 35 heures (contrairement à ce qu'indique la loi « Aubry I » pour le secteur privé) pas plus que pour le lancement des négociations devant déterminer les conditions de leur mise en œuvre et qu'il n'inclut aucun engagement explicite sur la contrepartie emploi de la RTT.

Devant tenir compte des « implications de la perspective des 35 heures, traduite dans son champ d'application par la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail », ce travail d'investigation sera confié le 18 février 1998 à une mission interministérielle, qui, pour la fin de 1998 devra procéder à *un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail* puis, en déduire *les principes à mettre en œuvre dans la Fonction publique* (Roché, 1999).

Avec le recul on voit bien que ces décisions illustrent les tensions auxquelles les pouvoirs publics ont été à l'époque soumis dans la mise en œuvre de la politique économique et sociale.

Sur un plan général, le gouvernement, après quelques velléités de résistance, s'est, pour l'essentiel rallié, crédibilité de la mise en œuvre de l'Euro exigeant, à la philosophie du pacte de stabilité et de croissance. Il lui faut en conséquence poursuivre la politique d'assainissement budgétaire entreprise par ses prédécesseurs. La dépense publique doit rester sous contrôle et il ne peut être question d'envisager une augmentation des effectifs budgétaires de la Fonction publique et encore moins de l'afficher ⁷.

Le redémarrage de la croissance, perceptible depuis la fin de 1996, la médiatisation de sa possible accélération en 1998, ne se lisent pas encore dans la courbe du chômage à la fin 1997. Conjuguée avec les conséquences des mesures d'économies décidées par le gouvernement précédent sur le régime de solidarité de l'assurance chômage et le retour de la gauche « plurielle » au pouvoir, cette amélioration du climat conjoncturel crée les conditions d'une relance de la conflictualité qui se matérialise par le mouvement des chômeurs de décembre 1997.

Refuser d'appliquer les 35 heures dans la Fonction publique et d'envisager les créations d'emplois qu'elle doit y induire, devient alors difficile à soutenir puisque contradictoire avec le discours adressé au secteur privé ⁸. Mais, à l'inverse, se résoudre à ces créations serait incohérent avec l'impératif de rigueur budgétaire parallèlement affiché.

Pour le gouvernement, la tentation est donc grande, à l'époque, de chercher à temporiser en compensant l'insuffisance des concessions accordées aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires les plus engagées aux côtés des chômeurs (CGT et FSU) sur le plan salarial, par la reconnaissance du principe de la mise en œuvre des 35 heures dans la Fonction publique sans enfermer formellement le débat dans un raisonnement à moyens constants ⁹.

Finalement, ce n'est que par le biais d'un amendement d'origine parlementaire ¹⁰, lors du vote en première lecture du projet de loi « Aubry I » en février 1998, que s'ouvrira la perspective de l'introduction des 35 heures dans la Fonction publique. Faisant obligation au gouvernement de présenter « au Parlement un rapport sur le bilan et les perspectives de la réduction du

Encadré 2. Le programme pluriannuel des finances publiques

Instrument de la coordination des politiques économiques au sein de la zone Euro, cette programmation triennale des finances publiques procède de l'application de 5 principes de politique budgétaire.

I. « Permettre à la politique budgétaire d'absorber les à-coups conjoncturels, en particulier en cas d'évolution différenciée entre l'économie française et la zone euro. »

Ce principe s'appuie sur l'existence d'un lien entre le déficit budgétaire et les fluctuations de la croissance : en période de ralentissement conjoncturel, le déficit du budget doit pouvoir augmenter pour contribuer à la relance de l'activité ; ceci suppose qu'il diminue suffisamment durant les périodes de forte activité, en application du « mécanisme des stabilisateurs automatiques ».

II. « Fixer une trajectoire pluriannuelle d'évolution en volume des dépenses publiques. »

L'idée est que, si l'on se fixe pour objectif de réduire les déficits publics en dépassant les limites de l'exercice budgétaire annuel, il est alors nécessaire de se donner une contrainte pour l'évolution du volume des dépenses publiques à moyen terme. L'expérience antérieure aurait en effet montré qu'un objectif en terme de solde peut se traduire *in fine* par des hausses d'impôts ou par des à-coups dans la gestion des dépenses.

III. « Protéger l'économie des conséquences de ralentissements éventuels de l'activité »

C'est là, la traduction du premier principe : le niveau des déficits publics est jugé encore trop élevé pour que la France puisse respecter le pacte de stabilité et de croissance en cas de ralentissement de la croissance (déficit égal au plus à 3 points de PIB). La gestion des finances publiques doit donc permettre de dégager des marges de manœuvre de façon à autoriser la variation du déficit en cas de ralentissement conjoncturel.

IV. « Fixer les objectifs de solde des administrations en fonction de l'évolution souhaitable du ratio de la dette publique. »

Compte tenu du niveau atteint par la dette publique, soit 58,5 % du PIB en 1998, il convient de mettre un terme à « la spirale de l'endettement » telle qu'en s'auto alimentant, celle-ci réduit la part des dépenses publiques actives (le service de la dette représentait 5 % des dépenses du budget général en 1980 et 15 % en 1998).

V. « Affecter les fruits d'une croissance plus forte, pour partie à la baisse des prélèvements obligatoires et pour partie au désendettement. »

...

•••

Ce dernier principe ressort du constat du niveau relativement élevé des prélèvements obligatoires en France par rapport à la moyenne européenne et englobe les précédents : pour retrouver des marges de manœuvre et satisfaire aux engagements européens tout en stimulant la croissance, il faut réduire les déficits et le taux des prélèvements obligatoires et, par conséquent freiner la progression des dépenses.

Ces cinq principes de politique budgétaire définissent un cadre durablement contraignant pour la gestion des finances publiques.

Ils ont conduit à prévoir une limitation de la croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques en volume, de 3 % en trois ans (2000-2002), ensuite portée à 4 % pour la période 2001-2003, dont seulement 1 % pour le budget de l'Etat (sur ces deux périodes triennales).

Cette orientation ne peut se traduire que par une quasi-stabilisation des effectifs de la fonction publique de l'Etat, ainsi que l'avait indiqué le ministre de la Fonction publique au début de 1999 en déclarant : « Le maintien des effectifs actuels pour ce qui concerne les services de l'Etat, constitue aujourd'hui un équilibre acceptable » (Cf. *Le Monde* du 3 mars 1999).

Sources : *Les notes bleues de Bercy*, n°163 du 16 au 31 juillet 1999 et n°180 du 1^{er} au 15 avril 2000.

temps de travail pour les agents de la Fonction publique » dans l'année suivant le vote de cette loi, son adoption signifie que ce dernier a alors formellement accepté d'en gérer les conséquences ¹¹.

Les conclusions de la « mission Roché » sont publiées le 10 février 1999 ¹². La nécessité de moderniser l'administration est affichée en tête de ses préconisations. En cela, elles sont cohérentes avec la stratégie décrite dans le programme de travail du Commissariat Général du Plan où l'on pouvait lire que *la gestion de l'emploi public était au cœur du processus de rénovation de l'Etat et que la réflexion portant sur ce sujet devrait s'articuler, pour certains aspects avec la mission confiée à Monsieur Jacques Roché sur le temps de travail dans la Fonction publique.* ¹³

Conforme aux choix budgétaires à moyen terme du gouvernement, cette stratégie se différencie également de celle de la loi « Aubry » en ce que la problématique de l'emploi n'y est pas, explicitement, articulée avec celle de la politique salariale ¹⁴. On voit donc bien, au-delà de la différence des objectifs qu'il entend respectivement assigner à la RTT dans les secteurs privé et public, que le gouvernement est décidé à maintenir la spécificité institutionnelle de ce dernier sur le plan des procédures de négociation. Une garantie est ainsi donnée à ceux qui redoutaient un alignement des dispositions du

Statut de la Fonction publique sur la dimension contractuelle ou conventionnelle du droit du travail...

Ce qui précède n'équivaut cependant pas à conclure à la neutralité, sur l'emploi et les rémunérations, du processus d'ARTT tel qu'envisagé par la « mission Roché ».

En effet, certaines indications permettent, en creux, d'évaluer la logique qui traverse ses propositions du point de vue des coûts associés au passage aux 35 heures : référence aux gains de productivité induits par l'ARTT comme instrument de compensation de celle-ci, affirmation de l'incompatibilité de la RTT avec une logique d'heures supplémentaires et priorité accordée à la transformation des heures supplémentaires en emplois et à l'accélération de la résorption de l'emploi précaire dans les cas où, après remise à plat de l'organisation du travail, un ajustement du volume de travail s'avérerait nécessaire (Roché, 1999, pages 98 à 108 et 113).

Contraire à l'augmentation nette des effectifs dans l'ensemble de la Fonction publique, la mise en œuvre de cette stratégie ne ferme cependant pas nécessairement la porte à tout recrutement, en particulier là où les fonctionnaires sont en relation directe avec les usagers des services publics et où les gains de productivité potentiels sont faibles (personnel soignant dans le secteur hospitalier, enseignants et autres services publics à caractère relationnel...). En revanche, la pratique de redéploiements des effectifs entre les différents secteurs de la Fonction publique est implicite dans la démarche préconisée.

Articulée à une politique de maîtrise du coût des heures supplémentaires, ce traitement de la question de l'emploi peut s'avérer finalement relativement neutre pour les finances publiques et donc compatible avec les objectifs de la politique budgétaire ¹⁵.

Ces considérations ne sont pas étrangères à l'invariabilité de l'argumentation développée à partir de cet instant par le ministre de la Fonction publique et en particulier à l'usage récurrent qu'il fit de la notion de « créations d'emplois subséquentes » à l'ARTT.

Rétrospectivement, la prudence ainsi affichée par le gouvernement s'explique facilement. L'on pouvait en effet, à l'époque, anticiper que l'amélioration du climat conjoncturel et l'élargissement des marges de manœuvre budgétaires qui en résulterait pousseraient à la remise en cause du gel de l'emploi public. En adoptant au départ une posture minimaliste, il a donc voulu se prémunir contre le risque que l'intégration du traitement du lien ARTT-emplois dans une logique de recherche de gains de productivité ne subisse le même sort.

1.2. Les effets de la publication des conclusions de la « mission Roché » ou le passage de la concertation à la négociation

Du côté syndical, la publication du rapport de la « mission Roché » fait, avec plus ou moins de virulence, l'unanimité contre lui en ce qu'il fait l'impasse sur les créations nettes d'emplois. Pour le reste, elle n'entraîne que des réactions attendues, avec toutes les nuances habituelles.

La journée de mobilisation des fonctionnaires organisée le 16 mars 1999 par l'ensemble des organisations syndicales, en particulier du ministère des Finances pour, *mettre en garde le gouvernement contre la campagne de dénigrement des agents publics, notamment au travers des rapports Roché et Charpin*, n'ayant pas eu l'écho attendu, le ministre de la Fonction publique reste impassible face à ces critiques ¹⁶.

Suivent, alors, une série de rencontres bilatérales qui permettent au ministre de la Fonction publique d'affiner le discours qu'il avait tenu au moment de la publication du rapport de la « mission Roché », sans rien ajouter sur le fond. Celui-ci s'estime alors d'autant plus renforcé dans sa philosophie que « le trou d'air conjoncturel » constaté au début 1999 n'est pas de nature à inciter son collègue des Finances à relâcher sa vigilance.

Le sentiment se fait alors progressivement jour, du côté syndical, que le gouvernement et son ministre de la Fonction publique cherchent à « jouer la montre » ¹⁷ et ne manifestent aucun empressement à engager les négociations, en tout cas, avant l'été et le bouclage du projet de seconde loi « Aubry ». Le gouvernement craint, en effet, que certaines organisations syndicales ¹⁸ cherchent à imposer l'inscription dans ce texte d'engagements contraignants sur l'emploi, ce qui en aurait compliqué la discussion...

C'est ainsi que l'on arrive au 22 juin 1999 et à l'annonce par le ministre de la Fonction publique que la négociation en vue d'aboutir à l'élaboration d'un protocole d'accord inter fonctions publiques, pourra commencer à la rentrée de septembre... Cette déclaration accompagne par ailleurs la publication du rapport à transmettre au Parlement (selon l'article 14 de la loi « Aubry I ») qui apparaît comme un non événement, tant il est conforme aux déclarations antérieures du ministre, égrenées au fil de ses entretiens bilatéraux avec les organisations syndicales...

1.3. L'échec de la négociation des 7 et 8 février 2000, le poids de l'environnement socio-politique

Conjugué à l'architecture de la négociation proposée par le ministre de la Fonction publique, l'éparpillement des forces syndicales (voir encadré 4, *infra*) a incontestablement joué contre son issue positive.

En effet, l'accord cadre dans l'esprit de ses concepteurs n'était que la première étape de la définition d'une nouvelle réglementation du temps de

travail qui devait ensuite se décliner dans les différentes fonctions publiques, les ministères, et enfin, dans les différents établissements publics relevant du Statut général.

Complexe, puisque nécessitant notamment l'apprentissage ou le rodage de nouvelles problématiques de négociation, ce dispositif s'annonçait également long et d'autant plus périlleux qu'il était appelé à se déployer dans un contexte de concurrence syndicale exacerbée.

Ces réalités expliquent qu'en dépit d'une conjoncture peu propice (proximité des élections professionnelles dans l'hospitalière et l'Education nationale), les organisations syndicales ont cherché à s'accorder pour définir entre elles une démarche cohérente et si possible majoritaire durant la longue phase préparatoire à cette première phase de négociation.

Cette volonté commune d'aboutir sera tout d'abord affichée dans une étape intermédiaire marquée par la démarche du « Groupe des quatre » (voir encadré 4, *infra*) et par le regroupement ¹⁹, *a priori* moins attendu de la CGT et de la FSU avec la CGT-FO, cette dernière organisation ayant, contrairement aux deux autres signé l'accord salarial du 3 février 1998 (voir encadré 1).

Elle se poursuivra ensuite, de manière plus informelle, la CGT apparaissant alors comme la force pivot susceptible de faire le lien entre le pôle « réformiste » incarné par le « groupe des quatre » et la FSU soucieuse d'aboutir, pour, notamment, essaimer au-delà de sa base enseignante et de la seule fonction publique de l'Etat ²⁰.

Cependant, les différents conflits sectoriels de la Fonction publique évoqués plus haut et la traduction dans les résultats des élections professionnelles de la popularité de la radicalisation (à l'Education nationale, par exemple) à laquelle ils ont donné lieu conduiront l'ensemble des organisations syndicales à durcir la dénonciation du dogme du gel de l'emploi public ²¹.

Cette situation amènera les responsables de certains départements ministériels à souhaiter, plus ou moins ouvertement, traiter les questions relatives à l'ARTT à leurs niveaux.

La crainte a sans doute existé chez ces derniers que le contexte social de la négociation soit empêcherait la conclusion d'un accord majoritaire au niveau central et en rendrait l'application périlleuse aux différents niveaux déconcentrés soit n'autoriserait que la formalisation d'un dispositif trop contraignant et contradictoire avec les stratégies mobilisées dans leur champ de compétence.

Ainsi peuvent par exemple s'expliquer, - l'attitude de la ministre du Travail qui annonça, le 12 janvier 2000 ²², qu'il y aura des créations d'emplois à l'hôpital public, - celle du ministre de l'Education nationale qui, ayant engagé la réforme du statut des professeurs de l'enseignement professionnel, n'entendait pas se laisser imposer une modalité particulière de RTT sus-

ceptible d'en contrarier l'économie, - le comportement des élus territoriaux, dont le ministre de la Fonction publique tenta de freiner les ardeurs négociatrices en leur rappelant que, contrairement au secteur privé, ils ne bénéficieraient pas d'aides financières de l'Etat ²³.

Ces différentes pressions, internes et externes à la négociation, se conjuguant objectivement, le ministre de la Fonction publique sera conduit le 9 février à juger de l'inutilité de prolonger la négociation, un accord majoritaire lui paraissant hors de portée.

Six (CGT, CGT-FO, CFTC, CGC, FSU et UNSA) des sept organisations syndicales représentatives de fonctionnaires ayant finalement décidé de se prononcer contre le projet d'accord cadre et la CFDT ayant seule annoncé son intention de le signer, le ministre sera conduit à retirer son texte, les conditions ne lui apparaissant pas réunies pour qu'il puisse entrer en application.

II. Des actes à leur interprétation, éléments pour l'anatomie d'un échec collectif

II.1 Les pouvoirs publics et l'ARTT dans la Fonction publique : les ambiguïtés d'un engagement

De l'examen comparé du déroulement du débat public autour de l'ARTT dans la Fonction publique et dans le secteur privé depuis l'automne 1997, c'est l'hétérogénéité des approches qui ressort immédiatement.

- Dans les priorités : Au cours de la conférence nationale du 10 octobre 1997 sur l'emploi, les salaires et le temps de travail, le Premier ministre annonce la mise en chantier immédiate d'une 1^{ère} loi, incitative, sur les 35 heures dans le secteur privé. Mais, s'agissant des fonctionnaires, dont les organisations syndicales représentatives n'avaient pas été conviées à cette réunion, il se limite à indiquer que les discussions sur ce sujet, ne pouvant avoir le même caractère que dans le privé, auront lieu ultérieurement ²⁴.

Depuis, le calendrier a respecté cette hiérarchie des priorités : la loi « Aubry I » a été votée, puis mise en application, la loi « Aubry II » déterminant les conditions de mise en œuvre de la nouvelle durée légale du travail est entrée en vigueur le 1^{er} février 2000, au moment où se discutaient les modalités de son extension aux trois fonctions publiques à l'horizon de la fin de l'année 2001.

- Dans les méthodes : Au lieu d'envisager de lancer le processus d'ARTT par l'intervention du législateur, comme dans le secteur privé, le ministre de la Fonction publique, se borne à indiquer, lors de la réunion du Conseil Supérieur de la Fonction publique de l'Etat du 14 octobre 1997, que *compte tenu de leur spécificité et de leur complexité, les questions relatives à la durée du travail et à son organisation dans les fonctions publiques,*

nécessitent une phase préalable d'étude et d'analyse dont les résultats devraient conduire ultérieurement, grâce à la démultiplication des lieux de dialogue et de concertation à déterminer comment doit évoluer l'organisation du temps de travail ²⁵.

Alors que dans le secteur privé, la loi aura été le vecteur du déclenchement d'un processus de négociations à différents niveaux (branches et entreprises), dans la Fonction publique, la négociation précède des mesures législatives et réglementaires annoncées pour la fin du 1^{er} semestre 2000...

– Dans les objectifs : Se référant implicitement aux contraintes de la politique budgétaire, le gouvernement, par la voix de son ministre de la Fonction publique s'en est tenu à sa promesse initiale de *rompre avec la politique de réduction des effectifs posée comme un objectif en soi, mise en œuvre par le gouvernement précédent*. Jusqu'au début de cette année il a persisté à n'envisager le traitement de la question de l'emploi public que sous les angles de l'accélération de *l'application du plan de résorption de l'emploi précaire*, de la *limitation des heures supplémentaires* et de la *reconduction possible du congé de fin d'activité (CFA)* ²⁶.

Affichée dans le secteur privé comme un instrument d'enrichissement du contenu en emplois de la croissance et, initialement tout au moins, comme une contribution majeure à la lutte contre le chômage, l'ARTT dans la Fonction publique n'a jamais eu, jusqu'à aujourd'hui, ces ambitions. Au contraire et à plusieurs reprises, les responsables gouvernementaux ont indiqué qu'elle n'y générerait que résiduellement des créations d'emplois, précisant même qu'elle en constituait non l'objectif ²⁷, mais l'une des conséquences possibles, l'autre, principale, étant l'accroissement de l'efficacité des services publics.

Cela étant, affirmer que le gouvernement ne se serait résolu à étendre les 35 heures à la Fonction publique que par souci d'affichage d'une cohérence minimale (s'appliquer à lui-même ce à quoi il entend contraindre les autres...) à destination du MEDEF et(ou) des organisations syndicales ²⁸ serait une conception pour le moins réductrice.

Même si venant du ministre de la Fonction publique, l'argument est défensif, il n'est, en effet, pas inexact d'affirmer, que c'est d'abord dans le secteur privé qu'il existe un déficit de création d'emplois, les effectifs réels des fonctions publiques au sens large ²⁹, n'ayant jamais globalement diminué dans le passé, notamment, en dépit des intentions affichées par les gouvernements conservateurs (toutefois, principalement en raison du dynamisme de l'emploi dans les collectivités territoriales...).

Compte tenu des disparités constatées dans le rapport de la « mission Roché » du point de vue des pratiques d'organisation du temps de travail, et parfois de leur absence de légalité ou de fondement, eu égard aux contrain-

tes qui s'imposent effectivement aux agents du Service public, il n'est pas en soi illégitime de vouloir lier la RTT à une négociation sur son organisation et ce, avant même de fixer les besoins de recrutements qui pourraient en résulter.

Cette dernière préoccupation se comprend enfin d'autant plus dans un contexte où, après des années marquées par la flexibilisation du rapport salarial dans le secteur marchand, il n'est pas nécessairement dans l'intérêt des fonctionnaires d'assimiler toute évolution de leurs conditions de travail à une remise en cause de leur statut et de se crispier sur le maintien d'avantages qui, cessant d'apparaître comme légitimes, risqueraient de devenir insupportables à la société dans son ensemble.

Ces différentes considérations apportent la confirmation du caractère sensible de ce dossier « temps de travail » des fonctionnaires pour le gouvernement et constituent autant de révélateurs des tensions sinon des contradictions de sa politique économique et sociale ainsi que cela a été indiqué plus haut.

Ayant choisi de stimuler l'engagement d'un vaste processus de négociations collectives à tous niveaux, sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans le secteur privé au nom de la lutte pour l'emploi, de l'accroissement de l'efficacité du système productif et de l'amélioration des conditions de travail et de vie des salariés, le gouvernement ne peut, sous peine d'être accusé d'incohérence, s'en exonérer pour les quelques 5,4 millions de salariés, que compte la Fonction publique au sens large (voir encadré 6).

Cette impasse lui apparaît d'autant moins tenable que la modernisation de l'Etat est plus que jamais à l'ordre du jour, se présentant comme la condition de la pérennisation des « services publics à la française » et du modèle social dont ils sont le vecteur.

La pression de la demande sociale, est en effet de plus en plus exigeante sur la qualité ³⁰ (à l'image de ce qu'elle est devenue pour les biens et services marchands) comme sur les prix (les prélèvements à consentir pour les financer) des services publics. Induite par le réaménagement des temps de travail dans le secteur privé et leur flexibilisation, la transformation qualitative des besoins couverts par ces derniers ne pourra que se traduire dans l'évolution de leur fonctionnement. Enfin, la poursuite du processus d'intégration des économies européennes et le renforcement de la pression concurrentielle qu'il exerce sur les « modèles sociaux » des pays concernés nécessitera d'améliorer durablement l'efficacité du fonctionnement de l'ensemble de la sphère publique.

Ainsi le ministre de la Fonction publique a-t-il la volonté de mettre un terme à la stigmatisation dont sont l'objet les services publics en matière de

Encadré 3. Durées théoriques et effectives du travail dans les fonctions publiques

Afin de mieux cerner la réalité de la durée du travail dans les fonctions publiques, on peut rapprocher les durées théoriques calculées par la « mission Roché » (Roché, 1999) des durées effectives déclarées par les fonctionnaires à temps complet (hors enseignants) et extraites des résultats de l'enquête emploi de l'INSEE (Boisard, Fermanian, 1999).

Les durées théoriques du travail dans les fonctions publiques selon la « mission Roché ».

Depuis les lois de décentralisation, la durée du travail est fixée par un texte spécifique dans les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière, aucun texte ne réglementant la durée du travail dans les collectivités territoriales*.

Dans la fonction publique de l'Etat, la durée du travail de l'ensemble des fonctionnaires est réglementairement fixée à 39 heures hebdomadaires avec possibilité d'annualisation sous réserve du respect de cette dernière référence (décret du 24 août 1994).

Dans la fonction publique hospitalière, la durée du travail effectif est également fixée à 39 heures (ordonnance du 26 mars 1982) et théoriquement à 35 heures pour les personnels de nuit (circulaire du 23 décembre 1991).

Compte tenu de la variété du nombre de jours de congés accordés dans les différentes administrations (qui peut être significativement supérieur aux 25 à 27 jours ouvrés, de droit depuis le décret du 26 octobre 1984), ces durées réglementaires doivent ensuite être corrigées pour obtenir des durées hebdomadaires moyennes comparables et théoriques, c'est à dire déclarées valides par les directions du personnel (selon cette méthode, l'attribution de 7 jours de congés supplémentaires par rapport à l'étalon légal, référence 1997, équivaut à une baisse de la durée hebdomadaire théorique de près d'1 h 15 [37 h 48 au lieu de 39 h]).

Ainsi, à partir du champ et de la méthodologie retenus par la « mission Roché », *les constatations effectuées sur place concluraient (...) à une durée du travail hebdomadaire comprise entre 35 et 37 heures en moyenne annuelle (soit de 1575 à 1665 heures).*

Toutefois, ce constat ne recouvre pas les durées effectives qui peuvent être soit, plus élevées (personnels d'encadrement), soit plus fréquemment, moins importantes du fait des pratiques individuelles et de l'absence de contrôle efficace du respect des obligations de service.

...

•••

**Les durées effectivement pratiquées,
estimées à partir de l'enquête emploi de 1995.**

Exprimées en termes annuels, soit 1 746 heures en moyenne pour l'ensemble des fonctions publiques, ces durées effectives apparaissent globalement supérieures aux précédentes tout en se situant au-dessous des durées pratiquées dans le secteur privé (1 866 heures).

Reconstituée à partir des durées déclarées par les agents possédant une durée hebdomadaire habituelle, cette durée annuelle moyenne peut être supérieure aux durées effectivement travaillées.

La distribution de ces durées hebdomadaires habituelles fait en outre apparaître une forte proportion de temps complet de courte durée (moins de 35h30 par semaine) dans la Fonction publique. Conjugée avec la fréquence élevée des horaires hebdomadaires longs dans le secteur privé et des droits à congés plus importants dans la Fonction publique (6,5 semaines par an en moyenne, contre 5,3 dans le privé), ce constat explique que les salariés du public bénéficient d'un écart substantiel *de l'ordre de 2h40 par semaine, en moyenne annuelle.*

L'appréciation de cet avantage relatif des salariés de la Fonction publique doit toutefois être nuancée par la prise en compte des contraintes d'horaires qui, dans le public, sont souvent supérieures à celles du privé, en particulier dans le secteur hospitalier : plus grande fréquence du travail le week-end, le soir (de 20h à 24h), la nuit (de 0 à 5 heures) et plus grande variabilité des horaires hebdomadaires.

* Si le principe de libre administration des collectivités territoriales peut être mis en avant pour expliquer ce vide juridique, on pourrait mobiliser le principe de parité entre les fonctions publiques, invoqué dans un autre domaine par le Conseil d'Etat, pour fonder légalement la durée du travail dans ce secteur de la Fonction publique (Roche 1999, page 33).

réglementation du temps de travail et à la dénonciation récurrente du « laxisme généralisé » qui caractériserait leur fonctionnement.

Aussi, entend-il utiliser l'opportunité du passage aux 35 heures des fonctionnaires pour qu'il se traduise par un rapprochement des normes de durées du travail les concernant (voir encadré 3, *infra*) de celles qui prévau-dront dans le secteur privé après l'adoption de la loi « Aubry II ». D'où par exemple, le problème posé par la référence annuelle de la durée du travail que le ministre voudrait aligner sur les 1 600 heures de la loi « Aubry II », alors que certaines catégories de fonctionnaires, telles les infirmières de nuit du secteur hospitalier, relevant déjà réglementairement du régime des 35 heures, ne sont tenues d'effectuer annuellement que 1 540 heures...

Mais, la mise en œuvre de cette stratégie risque d'exacerber le climat de tension perceptible dans de larges secteurs de la Fonction publique.

Se sentiront d'abord visés les agents relevant de secteurs ou de métiers confrontés depuis de longues années aux conséquences de la rigueur budgétaire (agents hospitaliers ou certaines catégories de personnels non enseignants des établissements scolaires).

Ensuite, la méfiance, voire les blocages ne pourront qu'être forts là où, jusqu'ici, les agents publics ont été moins contraints que ceux du privé à la réactivité, à la polyvalence, moins soumis aux exigences de la mobilité fonctionnelle et(ou) géographique, à la prise en compte des attentes des « consommateurs » de services publics et où, l'encadrement, imprégné de culture administrative et(ou) hiérarchique n'est pas toujours préparé aux innovations sociales que ces changements impliquent.

Enfin et plus généralement, ces risques de déstabilisation sont d'autant plus probables que les dividendes des changements à opérer, en terme de desserrement des contraintes budgétaires, ne sont pas assurés ou ne peuvent être que progressifs signifiant pour les fonctionnaires un aléa, quant à la possibilité d'en être, pour une part, bénéficiaires, que ce soit sous la forme de création d'emplois et(ou) d'évolution des rémunérations et ce, alors même que l'accroissement des contraintes, voire la remise en cause des avantages acquis seraient susceptibles d'avoir des effets plus immédiats.

Au total, les choix du gouvernement en matière de politique du temps de travail dessinent une asymétrie entre le secteur privé et la Fonction publique. Dans le premier, il compte sur l'incidence de la modération salariale et de la flexibilisation de l'organisation du temps de travail sur les coûts unitaires et la compétitivité des entreprises pour que la RTT produise des effets positifs sur l'emploi. Mais, dans la Fonction publique, il sait, et les fonctionnaires le pressentent, que ses choix de politique économique limitent la capacité de ces mécanismes d'offre à produire les mêmes conséquences pour l'emploi public.

Ainsi s'expliquent les hésitations dont ont fait preuve les représentants de l'exécutif tout au long de cette négociation. Poursuivant des objectifs partiellement contradictoires et recelant un fort potentiel déstabilisateur, celle-ci a fini par conduire, au sommet de l'Etat, à arbitrer en faveur d'un renoncement à impulser centralement l'ARTT.

Mais également, c'est aussi la tentative de réunification de la Fonction publique dans le cadre d'une stratégie de modernisation de l'Etat qui se trouve provisoirement différée pour des raisons d'opportunité. Là réside, peut-être, le non dit de ce qu'il faut bien nommer un échec politique.

II.2. Les organisations syndicales et l'ARTT dans la Fonction publique. La réglementation du temps de travail entre logiques professionnelle et contractuelle

Le rapport de la « mission Roché » a, entre autres, confirmé la profonde hétérogénéité des temps de travail et de leurs modes d'organisation dans les différents secteurs et(ou) métiers de la Fonction publique. En même temps, il a conduit à mettre en lumière la distance entre les normes publiques d'organisation du temps de travail (quand elles existent ³¹) opposables aux fonctionnaires et les pratiques effectives, soulignant implicitement la précarité juridique des arrangements locaux en cette matière.

Ces deux constats illustrent la diversité des missions de service public et des contraintes objectives qui président à leur accomplissement. Ils peuvent aussi s'interpréter comme des produits parmi d'autres de la contribution de l'histoire et des conflits sociaux qui l'ont jalonnée à la définition de l'identité professionnelle et(ou) statutaire des différentes catégories de fonctionnaires.

En tout état de cause, parties intégrantes de la toile de fond du processus de négociation qui a ensuite fini par se nouer, les réalités auxquelles renvoient ces constats ont largement contribué à en expliquer le cours.

II.2.1. La négociation sur l'ARTT et les organisations syndicales : le poids des logiques professionnelles

Les stratégies syndicales ne peuvent, sous peine de désaveu, que s'enraciner dans les identités professionnelles qu'elles ont pour fonction de porter. Cette règle de conduite s'impose particulièrement aux organisations dont les champs de syndicalisation recouvrent des métiers à forte culture identitaire comme les instituteurs, les professeurs du second cycle du secondaire, les agents des impôts ou ceux du secteur hospitalier, etc.

Dès lors, s'avère particulièrement périlleux, l'exercice consistant, par l'encadrement de l'organisation du temps de travail, à fédérer cette variété de cultures professionnelles et leurs exigences partiellement contradictoires.

Pour satisfaire à l'équité et à l'efficacité (optimiser le déploiement des moyens des services), ce cadre réglementaire doit en effet introduire de l'homogénéité dans les règles applicables aux agents publics dès l'instant où ces derniers sont confrontés à des situations comparables sur le plan de la charge de travail ou des contraintes de son organisation.

En même temps, l'élargissement effectif du champ d'application de la réglementation qui doit logiquement s'imposer à l'issue de cette remise à plat risque de porter atteinte à des règles ou pratiques informelles que les intéressés ont fini par considérer comme des parties intégrantes de leur statut ou bien encore, peuvent interférer avec le principe de l'autonomie de

Encadré 4. Les organisations syndicales et la négociation collective dans la Fonction publique

Historiquement, les fédérations de fonctionnaires regroupées au sein du « groupe des quatre » (ci-après désigné G.IV), soit la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC et l'UNSA n'ont pas toujours dessiné à elles seules le groupe des organisations syndicales dites « réformistes ».

Ainsi, de 1969 (année de la première négociation dans la Fonction publique) à 1983, le paysage syndical de ce champ professionnel se caractérisait par l'existence de deux pôles.

Le premier, majoritaire dans les élections professionnelles, rassemblait les fédérations de fonctionnaires de trois confédérations sur cinq (CFE-CGC, CFTC et CGT-FO) auxquelles s'ajoutaient la FEN et les autonomes de la FGAF, qui, marquées par un attachement certain à la politique contractuelle, se caractérisaient par le fait qu'elles étaient, avec une fréquence certes variable, en général au minimum signataires des accords inter fonctions publiques et en particulier des accords salariaux.

Le second, était constitué par les fédérations de fonctionnaires de la CFDT et de la CGT, cette dernière s'étant en particulier singularisée par l'absence de signature de tous les textes communs aux trois fonctions publiques, y compris pendant la période où Anicet Le Pors fut ministre de la Fonction publique.

Cette configuration s'est profondément transformée depuis le milieu des années 80.

La CFDT amorçait dès 1983 une évolution qui allait la faire entrer dans le champ de la politique contractuelle, telle que pratiquée par les organisations « réformistes » alors que la CGT-FO allait s'engager sur le chemin inverse.

La scission de la FEN en 1992 a donné naissance à la FSU qui, sur la base du refus de ce qu'elle nomme le « syndicalisme d'accompagnement », est devenue majoritaire dans l'Éducation nationale sans toutefois parvenir jusqu'ici à essaimer au-delà de ce secteur professionnel et à conquérir une place dominante au sein de l'ensemble des Fonctions publiques (voir statistiques *infra*).

Cette fracture a conduit la FEN et la FGAF à prendre l'initiative de la création de l'UNSA et du regroupement de certains syndicats autonomes des secteurs privé et public se réclamant de la mouvance « réformiste » et à donner naissance, dans la Fonction publique, à l'UNSA-Fonctionnaires, organisation de l'UNSA habilitée à négocier en Fonction publique.

C'est alors que le « groupe des cinq » soit, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC, la FEN et la FGAF, est devenu le « groupe des quatre ».

...

•••

Des organisations syndicales sectorielles et (ou) catégorielles (infirmières du secteur hospitalier public) anciennes SNUI ou nouvelles SUD se sont fédérées en marge des confédérations pour créer le « Groupe des dix » (aujourd'hui dénommé « solidaires ») en contestant à la CGT le monopole de la radicalité et ne sont pas parvenues jusqu'à présent à se faire reconnaître comme représentatives au niveau de l'ensemble des trois fonctions publiques, ni même, au niveau de la fonction publique de l'Etat.

La CGT-FO, s'est engagée, dès le début des années 90, et surtout depuis le mouvement social de 1995, dans une réorientation stratégique qui dans la Fonction publique s'est traduite par une certaine distanciation avec sa pratique contractuelle antérieure et qui, à l'occasion de la négociation sur l'ARTT s'est matérialisée par un rapprochement avec la CGT et la FSU (déclaration commune du 25 octobre 1999).

Ces transformations et les évolutions électorales qui les ont accompagnées ont modifié les rapports de forces qui prévalaient jusqu'à la fin des années 80.

Alors que jusque là, les organisations « réformistes » ou « signataires » étaient électoralement majoritaires dans l'ensemble des fonctions publiques, l'évolution de la CGT-FO et l'émergence puis la montée en puissance de la FSU dans l'Education nationale ont abouti à inverser cet équilibre en donnant potentiellement la majorité à un éventuel regroupement dominé par la CGT et la FSU, organisations « non-signataires » (voir encadré 5 *infra*).

gestion des collectivités territoriales, sur le respect duquel, leurs élus savent se montrer très sourcilleux.

Quelques exemples peuvent illustrer les contradictions qui s'opposent ainsi à l'unicité de la Fonction publique à laquelle le ministre et les acteurs syndicaux se disent par ailleurs attachés ³².

Pour les enseignants, dont le régime de temps de travail déroge au droit commun, l'interrogation première porte sur les formes que pourrait prendre la RTT. Ainsi, pour ceux d'entre eux qui, exerçant dans les cycles du secondaire, centrent la représentation de leur métier sur la délivrance des savoirs disciplinaires, la RTT ne peut, comme le revendiquent la FSU et, en son sein, le SNES, se concevoir autrement que sous la forme d'une diminution du nombre d'heures de cours, qui définit statutairement leurs obligations de services.

A l'inverse, pour ceux qui considèrent que la professionnalité des enseignants est non réductible aux exercices didactiques, la RTT pourra prendre

la forme (ou s'accompagner de...) d'un aménagement du temps de travail³³ qui réduise la pondération des heures de cours dans les obligations de services au profit d'autres activités à caractère éducatif, ainsi que le préconise, par exemple le SE-FEN.

Mais dans les deux cas, ces enseignants ne pourront qu'être réticents face à la perspective d'un décompte annuel des horaires³⁴ (davantage dans le premier que dans le second) ouvrant la porte à une modulation de ces derniers sur l'année scolaire. Celui-ci pourrait en effet déboucher sur une plus grande variété des tâches et de leurs lieux d'exercice. Par là, il créerait les conditions d'une remise en cause de l'autonomie dont ils disposent dans la gestion de leur temps de travail à laquelle ils sont globalement très attachés.

Dès lors s'explique l'invocation de la lutte pour l'emploi par la plupart des organisations syndicales représentatives des enseignants comme argument de dénonciation de la flexibilité. La crainte est par exemple ici que, toutes choses égales par ailleurs, une redéfinition des tâches, en contrepartie d'une diminution du nombre d'heures de cours, débouche sur un alourdissement de la charge de travail, les effectifs moyens par classe augmentant, faute des créations de postes compensatrices³⁵.

Ainsi, contrairement à ce que l'on observe dans le secteur privé, notamment de la part des salariés peu qualifiés, ce rejet de la flexibilité semble pouvoir s'expliquer davantage par les atteintes qu'elle serait susceptible de porter aux conditions d'exercice de la profession et à son statut, que par ses incidences éventuelles sur les rémunérations (diminution du nombre des heures supplémentaires) ou les conditions de vie hors travail³⁶.

Mais alors, le poids de la corporation enseignante dans la Fonction publique et l'atypisme de son régime de travail au regard de ses autres catégories se conjuguent pour que ses responsables syndicaux exigent qu'un éventuel accord cadre soit le plus précis et le plus contraignant possible de façon à réduire au maximum les marges de manœuvre qui pourraient être mobilisées par l'autorité hiérarchique et, plus généralement, pour empêcher toute tentative de banalisation, relativement au code du travail, de la norme d'emploi des personnels concernés³⁷.

Ces objectifs ne sont pas nécessairement compatibles avec les attentes d'autres catégories de fonctionnaires et encore moins avec les visées stratégiques du gouvernement. Pour les syndicats de l'Education nationale, la non conclusion d'un accord cadre peut ainsi se présenter comme la moins mauvaise des solutions, les chances de défendre les intérêts de leurs mandants auprès de leur propre ministre, compte tenu des rapports de forces, leur apparaissant plus importantes.

Epouvantail pour les enseignants, la flexibilité des horaires de travail, telle qu'elle est par exemple organisée dans le code du travail, est reçue différemment par les représentants d'autres catégories de fonctionnaires

pour lesquels elle apparaît comme une réalité inhérente à l'exercice des métiers exercés par leurs mandants.

Il en est ainsi de certains personnels de service, par exemple des ATSEM³⁸ (fonction publique territoriale) qui, pour pouvoir bénéficier de l'intégralité des vacances scolaires, peuvent être amenés à accepter des horaires hebdomadaires élevés pendant les périodes d'ouverture des classes. La même attitude peut être observée pour certains fonctionnaires de l'Équipement (fonction publique de l'État) pour lesquels un bornage trop rigoureux des durées maximales quotidiennes ou hebdomadaires constituerait un obstacle à l'accomplissement des heures supplémentaires et aux récupérations auxquelles elles donnent droit. Enfin, cette même rigidité pourrait être mal vue de certains fonctionnaires territoriaux dont les employeurs seraient amenés à externaliser une partie des activités au détriment de l'emploi statutaire, faute de pouvoir assurer la continuité du Service public³⁹.

Bien qu'ils renvoient à des logiques symétriques à celles des syndicats enseignants, ces exemples⁴⁰ peuvent néanmoins venir à l'appui de stratégies syndicales identiques à celle de ces derniers : puisque la définition d'une réglementation flexible du temps de travail par des bornages quotidiens ou hebdomadaire peu contraignants est difficile à afficher centrale-

Encadré 5. La représentativité électorale des organisations syndicales dans les trois fonctions publiques *

| | CGT | CFDT | CGT-FO | UNSA | FSU | CFTC | CFE-CGC | Divers*** |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|-----------------|
| CSFPE** exprimés % | 236,329 16,2 | 208,987 14,4 | 205,071 14,0 | 212,393 14,5 | 275,937 18,9 | 33,996 2,3 | 38,816 2,6 | 244,487 16,7 |
| CSFPH** exprimés % | 131,713 30,5 | 123,301 28,6 | 102,001 23,6 | 19,925 4,6 | - | 15,794 3,6 | 1,992 0,4 | 35,891 8,3 |
| CSFPT** exprimés % | 181,910 33,2 | 140,673 25,7 | 130,778 23,9 | 42,896 7,8 | - | 27,230 5,0 | 4,173 0,8 | 20,205 3,6 |
| Totaux exprimés % | 549,952 22,5 | 472,961 19,4 | 437,850 17,9 | 286,902 11,7 | 275,927 11,3 | 77,020 3,1 | 44,981 1,8 | 300,583 12,3 |

* Source : DGAFP. Résultats à jour au 31/12/99.

Les totaux sont calculés sur 3 572 056 électeurs inscrits et 2 434 496 suffrages exprimés (68,15 % des inscrits).

** CSFPE : Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Inscrits : 2 037 372 ; exprimés : 1 456 014.

** CSFPH : Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. Inscrits : 702 021 ; exprimés : 430 617.

** CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Inscrits : 832 663 ; exprimés : 547 865.

*** Les divers regroupent certains syndicats professionnels non affiliés à des fédérations et correspondant à des corps particuliers de la Fonction publique, ainsi que les organisations syndicales membres de « solidaires » (ex « groupe des dix »), dont SUD et le SNUI.

ment, en ce qu'elle porte atteinte au principe de solidarité, ne vaut-il pas mieux en renvoyer la négociation à des niveaux déconcentrés où peuvent s'organiser des compromis appropriés aux données de terrain ?

Dans ces conditions l'existence d'un accord cadre perd de son intérêt puisque pour être largement accepté, celui-ci doit logiquement s'apparenter à une « coquille vide »⁴¹ qui autorise ensuite des interprétations multiples au gré des rapports de forces et des besoins de continuité de fonctionnement des services locaux.

Ces deux illustrations de l'interférence des logiques professionnelles dans les stratégies syndicales soulignent ainsi toute la difficulté de la démarche transversale et fédératrice qu'a voulu initier le ministre de la Fonction publique.

Ses limites peuvent ainsi se résumer : ou bien toutes les spécificités des secteurs et métiers de la Fonction publique sont prises en compte et l'accord cadre s'apparente à un catalogue dont la logique ne peut être qu'illisible. Ou bien, en raison de ces mêmes spécificités, l'essentiel des mesures donnant corps à la nouvelle réglementation du temps de travail est renvoyé aux niveaux déconcentrés et l'accord cadre n'est qu'une virtualité.

Mais, renoncer à cette démarche au nom de ses limites conduit à prendre le risque de légitimer la pérennisation, voire l'accentuation de la balkanisation de la Fonction publique, avec toutes les conséquences en termes de maintien des inégalités entre administrations riches et pauvres et donc de freins à la mobilité des personnels que celui-ci implique.

II.2.2. Les organisations syndicales entre logiques statutaire et contractuelle

L'existence de pratiques informelles et dérogatoires en matière d'organisation du temps de travail, inopposables au pouvoir hiérarchique, puisque sans fondement légal, est en soi une source de divergences entre les organisations syndicales.

Selon une première logique, procédant de la volonté de réduire les écarts de normes collectives qui différencient le secteur privé de la Fonction publique, la négociation de la mise en œuvre de la RTT, dans ce second secteur, devrait aboutir à accorder une place à la contractualisation aux côtés de la réglementation.

Aux arrangements informels conclus au gré des rapports de forces locaux et bien souvent dans une opacité contrainte par l'absence de fondement légal, qui ne garantissaient à l'administration⁴² et aux syndicats qu'une paix sociale précaire, cette stratégie permettrait de substituer la négociation et la validation d'accords améliorant le minimum garanti par les textes réglementaires.

Cette innovation remettrait en cause le pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie sans toucher au Statut et au pouvoir réglementaire de l'administration. Elle permettrait aussi de valoriser la capacité des organisations syndicales à négocier au plus près des réalités des accords améliorant le service rendu. Mais, elle supposerait de leur part une présence réelle sur le terrain. D'où, au minimum, une réserve, par rapport à une telle démarche, des organisations syndicales les moins effectivement représentatives dans la Fonction publique, soit la CFTC et la CGC ⁴³.

Toutefois et à l'image des pratiques en cours dans le secteur privé, cette méthode devrait aussi pouvoir être utilisée pour la négociation et la validation d'accords dérogatoires au droit commun dans le cadre d'une stratégie du type « donnant donnant » (horaires inférieurs à la durée légale hebdomadaire, en moyenne, mais avec comme contrepartie une plus grande flexibilité de l'organisation du temps de travail et, par exemple, l'introduction de l'annualisation).

C'est ce second aspect qui pose problème aux organisations pour lesquelles aucune entorse au Statut de la Fonction publique ne saurait être admise. Pour ces dernières, tout rapprochement des dispositions du dit Statut de celles du code du travail ne peut qu'être suspect. De proche en proche, cette évolution risquerait, en effet, de remettre en cause la légitimité d'autres dispositions de ce Statut, au motif que cela a déjà été fait pour le temps de travail (question de la réforme du code des pensions, par exemple).

Au-delà de cet affichage de principe, le refus ainsi manifesté par certaines organisations de s'engager dans une négociation de contreparties marque la persistance d'une coupure entre les cultures syndicales du public et du privé où, avec des succès certes divers, la nécessité de défendre effectivement l'emploi a fini, depuis longtemps, par faire loi ⁴⁴.

A cet égard, il convient de souligner que ce clivage traverse les organisations syndicales elles-mêmes comme l'ont bien illustré certains affrontements qui se sont fait jour lors du dernier congrès confédéral de la CGT de février 1999, où l'on avait vu des délégués du secteur privé dénoncer comme inacceptable *cette façon de montrer du doigt ceux qui se battent sur le terrain pour des concessions* et affirmer que *le discours dur, c'est la facilité* ⁴⁵.

Se dessine donc ici un enjeu de la négociation sur l'ARTT pour les organisations syndicales de la Fonction publique : celui de savoir quelle est en fin de compte l'attitude qui favorise le plus la déréglementation et les conséquences négatives que toutes lui attribuent.

Sans qu'il soit ici question de trancher, on peut, par analogie avec le secteur privé, le formuler de la façon suivante :

Soit s'engager durablement sur la voie de compromis combinant les différentes dimensions du rapport salarial, dans le cadre d'une stratégie de mo-

dernisation de l'Etat, fondée sur le recensement des besoins collectifs et axée sur le développement de la qualité des services publics correspondants afin d'en consolider la légitimité.

Soit, au nom de l'intangibilité du Statut, exiger le maintien d'une norme d'emploi plus avantageuse que dans le secteur privé, au risque, à terme, de devoir assumer les conséquences d'une réduction du périmètre de la Fonction publique.

II.2.3. L'échec de la négociation cadre des 7 et 8 février 2000 et les non dits des stratégies syndicales

Que l'on se situe, du côté du « non conflictuel » ou de celui du « non accord » les prises de positions des organisations syndicales par rapport au projet du gouvernement apparaissent comme autant de révélateurs de leurs visées stratégiques.

Du côté positif, on affirme l'attachement *aux acquis à préserver*⁴⁶ que représentent *les mesures positives qui ont émergé des discussions depuis près d'un an* et l'on demande, compte tenu, notamment, des concessions du gouvernement sur *les recrutements pour résorber la précarité*⁴⁷, l'ouverture immédiate d'une négociation sur le thème de la résorption de la précarité, *objectif prioritaire*⁴⁸, puisque, *tout n'est pas réglé*⁴⁹.

Derrière ces appréciations fédératrices, aux nuances près, dictées par les jugements d'ensemble portés sur le texte gouvernemental, en apparaissent d'autres qui le sont beaucoup moins, renvoyant pour partie, à la prégnance des logiques professionnelles et(ou) idéologiques évoquées plus haut.

Ainsi, les moins critiques (« groupe des quatre »), constatent le vide juridique créé par l'absence de cadre commun et, redoutant ses conséquences en termes d'équité des fonctionnaires face aux normes d'organisation du temps de travail⁵⁰, pressent le gouvernement *d'associer les organisations syndicales* à l'élaboration d'une nouvelle réglementation *pour l'ensemble des agents des trois fonctions publiques*⁵¹, qui serve, ensuite, d'instrument pour fonder la revendication de la reprise *des négociations aux niveaux déconcentrés par fonction publique et par ministère*⁵².

Pour d'autres, d'abord soucieux de préserver leur capacité à négocier dans leur champ de syndicalisation (FSU), *les concessions non négligeables*⁵³ du gouvernement sont mises en exergue afin d'être mobilisées à cette fin. Ainsi, *peuvent être appréciés les engagements consignés dans le texte d'appliquer les 35 heures à tous les agents « quelle que soit leur catégorie », de fixer la durée hebdomadaire à 35 heures, de reconnaître, notamment pour les personnels enseignants, le respect de leur régime d'obligation de service et de leur statut particulier*⁵⁴.

Du côté négatif, les opposants les plus affirmés au projet du gouvernement en demandent la renégociation *sur la base de nouvelles propositions*⁵⁵

Encadré 6. L'« emploi précaire » dans la Fonction publique et sa résorption

La notion d'« emploi précaire », qui vise la situation des agents non titulaires des trois fonctions publiques, renvoie à des situations concrètes très diverses, conduisant à une certaine prudence quant à la quantification du phénomène qu'elle désigne.

On s'en tiendra donc ici à l'évaluation qu'en donne le ministère de la Fonction publique sur la base du décompte, au 31 décembre 1996, des effectifs * réels au sens large des trois fonctions publiques, soit 5 372 100 agents (24 % de l'emploi total).

A cette époque, une fois défalqués les effectifs de La Poste (294 000) de France Télécom (154 000) et des enseignants de l'enseignement privé sous contrat (146 000), on dénombrait *près de 1 million d'agents non titulaires* sur un effectif total de 4 776 800, auquel il faut ajouter *les postes offerts par les collectivités publiques dans le cadre de la politique d'aide à l'emploi*** (CES, CEC, CEV) soit, 231 000 personnes à la fin 1998.

Bien que rendant imparfaitement compte de la dimension de la précarité (non comptabilisation des « emplois jeunes », hétérogénéité des statuts des différentes catégories de non-titulaires), cet effectif total d'environ 1,3 million de personnes est inégalement réparti selon les trois fonctions publiques : à la fin 1996, les non titulaires représentaient 11 % des effectifs des ministères civils (avec de fortes disparités entre eux), 34 % des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) et 5 % de ceux de la fonction publique hospitalière (FPH).

Compte tenu de l'importance numérique de ces emplois à statut dérogoatoire, de la permanence du phénomène et de ses effets pervers sur le plan de la qualité des services publics, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont décidé, en 1996, d'afficher sa résorption comme un objectif central de la gestion de l'emploi public à moyen terme.

Le protocole d'accord du 14 mai 1996 dit « accord Perben » adopté à cet effet par la FSU, l'INTERFON-CFTC, l'UFCFP-CGC, l'UFFA-CFDT, l'UIAFP-CGT-FO et l'UNSA-Fonctionnaires prévoyait d'engager un programme sur quatre ans*** et articulé en trois volets : résorption proprement dite de l'emploi précaire existant, lutte contre la reconstitution de la précarité, amélioration du régime de protection sociale des agents non titulaires.

L'accord précisait en outre que :

- le champ et les modalités de la résorption proprement dite de la précarité seraient déclinés par fonction publique et encadrés par une loi (16 décembre 1996) ;

•••

•••

– la lutte contre sa reconstitution, mettrait l'accent sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des métiers et des emplois et viserait à faire en sorte que le recours à un personnel non titulaire ne puisse intervenir que dans les cas expressément prévus par la loi.

– le renforcement de la garantie des droits sociaux des non titulaires se traduirait par la généralisation de contrats écrits, la clarification des conditions de recrutement et d'emploi « des agents vacataires et contractuels à temps non complet ou partiel » employés dans la limite de 120 heures et, enfin l'amélioration des conditions d'indemnisation du chômage, en liaison avec l'UNEDIC.

Ce texte ne comportait aucun objectif chiffré de réduction du nombre de non titulaires.

Une évaluation à mi-parcours, de l'application de cet accord a été présentée aux partenaires sociaux en juin 1999. On résumera ici les données quantitatives disponibles pour 1997 et 1998 portant sur les fonctions publiques d'Etat et territoriale où sont employés la grande majorité des agents non titulaires.

– Fonction publique de l'Etat (2 466 600 agents dont 17 % de non titulaires, Défense et établissements publics nationaux inclus au 31/12/96) : sur les 43 288 agents potentiellement bénéficiaires (évaluation révisée à la baisse par rapport à celle de 1997) des mesures de titularisation prévues dans la loi du 16 décembre 1996, 21 319 ont été intégrés dans un corps de fonctionnaires, soit 49,2 %.

– Fonction publique territoriale**** (1 462 700 agents, dont 34 % de non titulaires au 31/12/96) : les concours réservés aux non titulaires font apparaître des résultats très modestes eu égard à l'ampleur de la précarité dans ce secteur même si les taux de réussite sont relativement élevés.

A ces éléments, il faut ajouter que le second objectif du protocole d'accord soit, la lutte contre la reconstitution de la précarité, ne semble pas avoir été atteint, comme le texte du projet d'accord cadre ARTT soumis par le ministre de la Fonction publique aux partenaires sociaux le 8 février 2000 le soulignait : « L'utilisation insuffisante des marges de manœuvre offertes par les procédures de recrutement par concours définies dans le statut général des fonctionnaires et les progrès restant encore à réaliser en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences contribuent à expliquer la permanence du recrutement d'agents en situation précaire ».

* Sur ce décompte voir aussi Annie Brenot-Oualdali (1999) et Cour des Comptes (1999). ** Source : ministère de la Fonction publique, rapport annuel, 1999, pages 14 et 15. *** Source : DGAFF, 1996. **** Source DGCL, 1999.

ou bien en appellent à l'unité syndicale pour s'opposer à ses aspects les plus négatifs ⁵⁶.

Dans les deux cas, l'absence d'engagement précis sur les créations nettes d'emplois ainsi que l'introduction d'une gestion flexible du temps de travail dans les Fonctions publiques, en particulier sous la forme de l'annualisation du temps de travail, sont avancées en tête des motifs d'opposition à la signature.

Toutefois, si l'on s'en tient à la lettre même du texte soumis à l'examen des organisations syndicales, l'appréciation au fond de ces prises de position apparaît délicate.

Sur l'emploi, la proposition finale indique qu'une politique *de gestion prévisionnelle des effectifs permettant de satisfaire, en quantité et en qualité, aux besoins du service public sera mise en œuvre dans une perspective pluriannuelle*. Elle ajoute : *celle-ci devra tenir compte de la réorganisation des services résultant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, des réponses aux attentes des usagers et des caractéristiques particulières d'exercice des missions en terme de continuité et de sécurité du service rendu* ⁵⁷.

Sauf à se réfugier derrière l'omission d'une norme chiffrée de création d'emplois uniforme et homothétique à la RTT, ce que n'ont pas prévu les deux lois « Aubry », il est difficile d'inférer de ce texte qu'il n'ouvre pas explicitement la voie à la remise en cause du gel de l'emploi public. Les prises de position négatives sur cet aspect du projet ne peuvent donc que renvoyer à une interprétation de nature politique ⁵⁸.

Le même sentiment se dégage à propos de l'introduction de la flexibilité. A l'image de ce qui est négocié par l'ensemble des organisations syndicales dans le secteur privé au titre de l'application des lois « Aubry », celle-ci serait encadrée par des textes législatifs ou réglementaires pouvant définir des recommandations qui feront l'objet de négociations avec les organisations syndicales représentatives, en vue de l'élaboration des principes généraux d'organisation du travail. Par ailleurs, le texte du gouvernement précise que la même procédure pourra être utilisée pour déterminer la réduction du temps de travail (en toutes hypothèses, supérieure à la norme standard) ⁵⁹ en compensation de sujétions particulières

La volonté de ne pas se couper des mouvements sociaux en cours dans certaines administrations (ministère des Finances en particulier) ayant la gestion de l'emploi public et la modernisation des services comme enjeux, alors que le texte gouvernemental prévoyait explicitement la possibilité de « déploiements » ⁶⁰ pour satisfaire les priorités du service public et(ou) l'impératif de protéger les agents de la Fonction publique des conséquences de la flexibilisation du temps de travail qui tend à se banaliser dans le sec-

teur privé, se conjuguent ici pour expliquer le refus d'avaliser la démarche du ministre de la Fonction publique.

La défense de l'identité et du statut professionnel des fonctionnaires apparaît donc comme la motivation première de l'attitude des organisations syndicales qui ont affiché avec le plus de force leur opposition à la conclusion de cet accord. En soi légitime, cet objectif revendicatif n'en est pas moins de plus en plus difficile à afficher, eu égard au vécu des salariés du secteur privé et aux compromis qui y sont passés par certaines de ces mêmes organisations syndicales.

Fédératrice entre toutes, l'exigence de l'augmentation nette des effectifs de fonctionnaires s'est alors imposée d'elle-même.

III. Epilogue : le « non accord, non conflictuel », un échec provisoire ?

Le 25 avril 2000, après une ultime série de vraies / fausses négociations, Michel Sapin, nouveau ministre de la Fonction publique, a décidé de ne pas soumettre une dernière version remaniée à la marge du projet d'accord cadre élaboré par son prédécesseur à l'approbation des organisations syndicales.

Ainsi le poids de l'héritage de l'histoire sur les situations vécues par les agents publics et leur hétérogénéité, celui des logiques de métiers sur les stratégies syndicales, auraient eu raison de la volonté réformatrice de l'Etat.

Le gouvernement n'aurait donc plus qu'à choisir entre le renoncement et le changement de méthode pour parvenir à ses fins. La première de ces deux options est aujourd'hui politiquement impraticable.

Par conséquent, contraint à une obligation de résultat, le gouvernement, comme l'a annoncé le ministre de la Fonction publique, devra légiférer et définir le cadre réglementaire qui présidera à la mise en œuvre négociée de l'ARTT dans les trois fonctions publiques. S'il paraît aujourd'hui nécessaire à la restauration de l'unicité de la Fonction publique, gage d'équité et d'efficacité, ce ralliement tardif à la méthode utilisée par la ministre du Travail pour le secteur privé, ne saurait suffire à la garantir.

Devant localement se traduire par des évolutions différenciées des conditions de travail et de vie des agents, la mise en œuvre de ce nouveau cadre réglementaire ne pourra en effet vraisemblablement s'opérer sans une certaine dose de conflictualité comme l'actualité récente (à la Poste, par exemple) en a récemment apporté la démonstration. Cette appréciation pessimiste peut cependant être tempérée par la prise en considération des atouts dont dispose le gouvernement pour entreprendre les changements qui s'imposent.

L'élargissement des marges de manœuvre politiques dû à l'embellie de la croissance peut modifier la donne, en autorisant l'assouplissement de la gestion des dépenses publiques, sans atteindre aux équilibres macro économiques, voire à leur redressement. L'évolution de la situation démographique dans la Fonction publique à l'horizon des dix prochaines années et les départs massifs à la retraite qu'elle autorisera peuvent y faciliter les ré-allo-cations de ressources en main d'œuvre. Pour les fonctionnaires, l'indispensable modernisation de l'Etat et des services publics ne signifierait alors pas nécessairement une dégradation de leur statut social.

Ce nouveau contexte donne aux pouvoirs publics une occasion, rare, de sceller avec les organisations syndicales une série d'accords qui pourraient être mutuellement avantageux. Mais, l'occasion qui pourrait ainsi leur être offerte de renouer fructueusement le dialogue avec les pouvoirs publics, leur crée une obligation de moyens.

Ces organisations peuvent-elles en effet, aujourd'hui encore, concevoir leur stratégie en se représentant la Fonction publique comme un isolat et s'exonérer d'une réflexion sur l'efficacité sociale des services publics, alors que celle-ci apparaît, nolens-volens, comme le meilleur instrument de leur légitimation ?

En d'autres termes, n'est-il pas opportun de s'interroger sur le point de savoir si, s'agissant des variables qui concourent à la définition de l'identité professionnelle des fonctionnaires (régime des pensions, caractère statutaire des éléments du rapport salarial, etc..), le contexte socio-économique d'aujourd'hui est comparable à celui qui, en 1995, permit aux personnels des entreprises publiques à statut d'être les porteurs des angoisses du salariat et les mandataires de leur protestation muette pour cause de chômage de masse ?

Sans doute ces questions font-elles débat. Mais à l'évidence, elles sont présentes à l'esprit des acteurs politiques et sociaux, dont aucun, notamment parmi ces derniers, n'a, dans la dernière période, contesté le principe même de la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre des changements de portée structurelle en matière d'organisation des services publics, dont la réglementation du temps de travail est l'une des principales dimensions.

C'est, à partir de ces réalités que l'on peut juger comme nécessairement provisoire l'échec qu'a constitué le « non accord, non conflictuel » du mois de février dernier.

Notes

1. Selon nous, La paternité de cet aphorisme revient, en fait, à Bernard Lhubert, secrétaire général de l'UGFF-CGT et non au ministre de la Fonction publique qui l'a repris à son compte le 28 février 2000, à l'annonce du refus des organisations syndicales, CFDT exceptée, de signer le projet d'accord cadre.
2. Au sens de l'article 94-1 bis de la loi du 16 décembre 1996. Il convient toutefois de préciser que la FSU a participé à cette négociation inter fonctions publiques bien que, selon la loi précitée, elle ne puisse se prévaloir d'une représentativité que dans la fonction publique de l'Etat (en ce sens voir également l'encadré 4).
3. Les résultats mitigés de l'application de l'accord de 1996, dit « accord Perben » sur la résorption de l'emploi précaire dans les fonctions publiques ont sans doute contribué à renforcer cette méfiance (voir encadré 6).
4. Il faut préciser qu'à l'époque, le gouvernement, préoccupé par l'incidence du retournement de la conjoncture sur le chômage, multipliait les initiatives pour relancer le dialogue social sur l'emploi. De ce point de vue, il y a donc un parallèle à faire entre la création de ce groupe de travail et la négociation qui aboutira à l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995 et à son volet emploi.
5. Loi du 11 juin 1996, relative au développement de l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail.
6. Cf. Relevé de conclusions du 10 février 1998 sur le dispositif salarial dans la Fonction publique, *Bref social*, n°7813, 13/02/98.
7. La nuance n'est pas sans importance, surtout lorsqu'il faut, comme ce fut le cas à la rentrée 1998 à l'Education nationale, annoncer des créations d'emplois sans qu'elles soient inscrites au budget, et alors, recourir à des subterfuges tels que la diminution du taux de rémunération des heures supplémentaires-années des enseignants pour les gager.
8. On rappellera à ce titre, que le ministre du Travail a tenté d'instrumentaliser les 35 heures dans le privé en réponse aux critiques des représentants du mouvement des chômeurs, essayant en quelque sorte de détourner leur colère sur les entreprises qui ne créent pas d'emplois ou s'insurgent contre la politique d'abaissement de la durée légale du travail.
9. Il faut observer que parmi les organisations syndicales non signataires de l'accord salarial de février 1998, certaines (FSU, CGT) ont, depuis, évoqué, pour s'en féliciter, le fait que la perspective de l'introduction des 35 heures dans la Fonction publique y ait été mentionnée à leur demande (sur ce point, voir commentaire de l'encadré 1).
10. Amendement déposé par Yves Cochet, créant l'article 10 du texte adopté en première lecture qui deviendra l'article 14 de la loi du 13 juin 1998.
11. Et encore, avec une extrême prudence à l'époque, le ministre de la Fonction publique précisant à propos d'une éventuelle négociation sur les 35 heures, que seul « l'état des lieux que doit réaliser Jacques Roché pourra en déterminer l'époque et la substance ». Propos rapportés dans *Bref social*, n°12594 du 30 janvier 1998.
12. Non sans donner lieu à quelques tentatives de torpillage des négociations à venir. Quelques jours auparavant en effet, Le Monde daté du 3 février 1999, fait état de la « fuite » d'une note de synthèse de l'Inspection Générale des Finances relative au temps de travail des fonctionnaires. Selon ce quotidien, le caractère « accablant » de cette note pour les fonctionnaires et le « laxisme » qui prévaudrait « dans de nombreuses administrations » expliqueraient la décision du gouvernement de différer la publication du rapport de Jacques Roché, initialement annoncée pour le 28 janvier par le ministre de la Fonction publique en personne.
13. Cf. Document de travail du Commissariat Général du Plan adressé le 4 juin 1998 aux partenaires sociaux.
14. Jacques Roché n'a pas délibérément ignoré ce lien. Celui-ci n'entraîne pas en effet dans les objectifs de travail que lui avait assignés le ministre de la Fonction publique.
15. Sous réserve que les revendications salariales ne soient pas exacerbées afin de compenser les pertes de revenu liées à la diminution des heures supplémentaires.

16. Cf. le jugement du journal *Le Monde* du 18 mars 1999 : « La mobilisation des fonctionnaires reste limitée. »

17. Expression tirée du titre d'un article des *Echos* du 26 mai 1999 qui fait état de l'impatience manifestée notamment par quatre des signataires de l'accord salarial du 10 février 1998, soit la CFDT, la CFTC, la CGC et l'UNSA qui ont rendu publique un courrier adressé le 17 mai 1999 au ministre de la Fonction publique et les fonctionnaires de la CGT qui sont revenus à la charge sur le même thème.

18. Monique Vuillat, au nom de la FSU, manifestera une telle intention, au début du mois d'octobre en indiquant que son organisation voulait « déposer un amendement au projet de seconde loi sur les 35 heures afin qu'une RTT créatrice d'emplois soit appliquée dans les trois fonctions publiques avant 2002. » Cf. *Bref social*, n°13000 du 1^{er} octobre 1999.

19. Cf. Déclaration commune du 25 octobre 1999.

20. A l'appui de cette affirmation on peut se reporter aux prises de position des leaders de la FSU durant cette période, qui font essentiellement référence aux fonctionnaires en général et non aux seuls enseignants.

21. Pour l'ensemble de ces organisations le gel de l'emploi public est un des principaux blocages de l'application des 35 heures et les créations nettes d'emplois, un principe intangible (déclaration du « groupe des quatre » du 17 janvier et texte commun CGT, CGT-FO, FSU du 21 janvier alors, que pour cette dernière, « Le gel de l'emploi public n'est pas plus réaliste que la fermeture des frontières »). Cf. *US magazine*, n°514, janvier 2000.

22. Cf. propos rapportés dans *Les Echos* du 13 janvier.

23. A cet égard, on notera que dès le 22 octobre 1998, le ministre de l'Intérieur autorisait les collectivités territoriales à négocier les 35 heures, une circulaire (NOR INTB9800220C, non publiée au journal officiel) indiquant qu'il appartenait aux assemblées délibérantes de « régler l'organisation des services de la collectivité et, notamment, de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel territorial » et ce, en l'absence de texte législatif ou réglementaire, les dispositions du décret du 24 août 1994 relatif à la durée hebdomadaire du travail ne s'appliquant qu'aux personnels de la fonction publique de l'Etat.

24. Cf. *Bref social* n° 12520 du 14 octobre 1997 et *Liaisons sociales*, Documents, n°95/97 du 16 octobre 1997.

25. Cf. Relevé synthétique des conclusions de la réunion du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, DGAFP, FP/1 N° 8009, 23 octobre 1997.

26. *Ibid.* On notera également que l'accès au CFA a été reconduit pour l'année 2000 par décision ministérielle en date du 22 novembre 1999.

27. En ce sens et à titre illustratif, voir la déclaration d'Emile Zuccarelli du 10 février 1999 : « L'objectif des 35 heures dans la Fonction publique, c'est la modernisation du service public », (Cf. *Bref social*, n°12848) ou celle du 30 mars 1999, où il indiquait à une délégation de la CFE-CGC que « la création d'emplois n'était pas un objectif pour les trois fonctions publiques » (Cf. *Bref social*, n° 12888).

28. Ainsi et par exemple, après la réunion du Conseil supérieur de la Fonction publique du 14 octobre 1999, Roland Gaillard, Secrétaire général de l'UIAFP-CGT-FO, estimait que « après la démission du président du CNPF, le gouvernement devait donner l'exemple dans la Fonction publique. » (*Le Monde*, du 16 octobre 1997).

29. Au sens du concept utilisé dans le bilan social de la fonction publique de l'Etat publié par le ministère de la Fonction publique.

30. Sur ce sujet, Cf. Pascal Hureau, « Les français se sentent-ils usagers ou clients des services publics ? », *Problèmes économiques*, n°2640, 17 novembre 1999.

31. Ce qui n'est pas globalement le cas par exemple dans la Fonction publique territoriale (voir encadré 3).

32. Emile Zuccarelli rappellera à plusieurs reprises que la négociation a pour enjeu l'unité de la Fonction publique (interview au journal *Le Parisien* du 21 janvier 2000). L'ensemble des organisations syndicales fera de même. Cet attachement sera de plus réitéré par le « groupe des quatre » (CFDT, CFTC, CGC et UNSA) et la FSU après l'échec de la négociation.

Voir, respectivement lettre ouverte du « groupe des quatre » au ministre de la Fonction publique, du 16 mars 2000 et déclaration du BDFN de la FSU du 9 février 2000 reproduite dans le magazine *Pour*, supplément au n° 62.

33. A nombre d'heures de cours constant des élèves et à programmes inchangés, cette revendication serait compatible avec l'objectif emploi de la RTT. Sur ce plan elle n'est donc pas différente de la précédente approche.

34. En ce sens, voir le dossier réalisé par Gérard Aschiéri dans le bulletin *Unité et action* - n°156 - octobre 1999, ainsi que le communiqué commun des « organisations syndicales de la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière CGT, FO, FSU » du 25 octobre 1999 où il est entre autres exigé, « une définition hebdomadaire des obligations de services et d'un encadrement réglementaire négocié prenant en compte les adaptations nécessaires au bon fonctionnement des services publics » qui ne puisse « en aucun cas, utiliser l'annualisation pour développer la flexibilité ».

35. Cette appréhension des risques liés à la flexibilisation de l'organisation du temps de travail à l'occasion du passage aux 35 heures doit être jugée relativement forte par les responsables de la FSU pour que ceux-ci en soient venus à exprimer leur crainte qu'elle ne se traduise par le rejet du principe même de la RTT, seule façon pour les fonctionnaires de se protéger des régressions qu'elle a entraînées dans le secteur privé. En ce sens, se reporter à Monique Vuaillet et Daniel Le Bret, « Pas d'exclus pour les 35 heures », *Libération* du 26 octobre 1999. Voir également et dans le même sens, Daniel Rallet, « Faut-il avoir peur des 35 heures », *US Magazine*, n°514, janvier 2000, article dans lequel l'auteur argumente qu'une RTT « dans le respect de nos statuts et sans alourdissement de la charge de travail, c'est possible si les enseignants s'en mêlent. ».

36. La dénonciation des heures supplémentaires et de leurs incidences négatives sur l'emploi n'est cependant pas exempte d'ambiguïtés. Ainsi, la suppression des heures supplémentaires n'est-elle pas affichée comme un objectif central de la plate forme commune CGT, FO, FSU du 25 octobre 1999, seule la « définition des modalités de majoration et de récupération des dépassements de la durée hebdomadaire du travail » y fait allusion.

37. En ce sens, voir les revendications de la FSU sur la durée hebdomadaire : « 35 heures là où la règle est 39 heures et pour tous une diminution de l'ordre de 10 % ». Source : bulletin *Unité et action* cité *supra*.

38. ATSEM : Assistante Technique Spécialisée des Ecoles Maternelles.

39. On notera que les salariés les moins qualifiés pourraient faire les frais de cette externalisation et de l'usage des formes flexibles, c'est à dire précaires, d'emploi qui lui est généralement associée, compte tenu des expériences de délégation de service public entreprises par les collectivités territoriales dans les domaines des services de nettoyage ou des cantines scolaires. Alors aussi, la défense des prérogatives statutaires des fonctionnaires risquerait d'être contraire au but recherché, la promotion de l'emploi, et en premier lieu celui de ces derniers.

40. Dans le même sens, on pourrait évoquer les questions du travail les week-ends ou de nuit qui ne font pas nécessairement l'objet d'un rejet de la part des intéressés, dès lors que les périodes ainsi travaillées donnent lieu à des compensations jugées acceptables.

41. A la limite, il suffirait alors d'écrire : la durée légale du travail est fixée à 35 heures dans les trois fonctions publiques, les modalités de sa mise en œuvre sont renvoyées à des négociations déconcentrées...

42. Cette pratique a été souvent le fait des administrations pauvres qui, n'ayant rien d'autres à offrir que du temps, ont eu tendance à l'utiliser pour « acheter la paix sociale ». Les conflits nombreux entre l'administration et les gardiens de musée sont une bonne illustration de cette méthode qui a montré sa perversité en particulier en termes de développement de la précarité de l'emploi, induite par le remplacement des titulaires absents au titre de la prise de repos compensateurs et de récupérations diverses.

43. La représentativité s'entend ici au sens électoral. On observera que c'est peut-être la conscience de ce handicap qui a amené la CGC à envisager de préconiser la transposition à la Fonction publique de la procédure du mandatement (communiqué du 9 juillet 1999). On notera cependant que cette organisation ainsi que la CFTC ont rejoint la CFTD et l'UNSA sur

l'idée d'une validation aux niveaux déconcentrés de la mise en place « d'une gestion du temps de travail par cycle », de même que sur la possibilité de la mise en place de dérogations dans certains secteurs, eu égard aux « contraintes du service public », dès lors qu'elles s'accompagneraient d'une « réduction complémentaire du temps de travail » et qu'elles seraient décidées après « négociation et avis des CTP ministériels et Conseils supérieurs ». Source : lettre ouverte CFDT, CFTC, CGC, UNSA au ministre de la Fonction publique du 17 janvier 2000.

44. Il faut toutefois observer qu'une partie des réticences syndicales face à la perspective de l'introduction d'une dose de contractualisation dans le système réglementaire peut facilement s'expliquer. En effet, sa mise en œuvre se heurte à l'impératif de continuité des services publics qui entre dans les prérogatives régaliennes de l'Etat, qu'aucun constat de désaccord entre ses représentants et les syndicats ne saurait remettre en cause. Dès lors, ces derniers peuvent légitimement éprouver une certaine méfiance par rapport à cette contractualisation, compte tenu de son caractère partiellement illusoire. Pour être complet il faut également noter que, sur ce point, les ultimes propositions du ministre n'ont pas été de nature à faciliter l'adhésion des organisations syndicales, y compris celle des plus favorables à une évolution des règles en matière de procédure de négociation. En effet l'article 5.4 du projet ministériel consacré à la mise en œuvre d'une « démarche décentralisée et déconcentrée » se limitait à mentionner que « l'élaboration locale des décisions relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail fera l'objet de concertations avec les partenaires sociaux. Des accords locaux seront recherchés dans ce cadre. ». On est encore loin de l'institution systématique de négociations à ces niveaux (à titre illustratif, voir les commentaires de la CFDT sur cette question, FPI/CFDT, n°238-239).

45. Cf. Alexandre Garcia et Caroline Monnot, « Surprise, la CGT est disposée à débattre de l'annualisation du temps de travail », *Le Monde*, du 3 février 1999.

46. Cf. FPI/CFDT, n°240 du 6 mars 2000.

47. Cf. Magazine *Pour*, supplément au numéro 62, février 2000.

48. Cf. Lettre ouverte du « groupe des quatre » au ministre de la Fonction publique du 16 mars 2000

49. Cf. *Force Ouvrière Hebdo*, n°2466 du 16 février 2000. Sur la précarité, la tonalité du discours de cette organisation apparaît comme l'une des plus critiques.

50. Cette crainte, particulièrement manifeste chez la CFDT, apparue comme l'organisation la plus en pointe sur la stratégie de renforcement de l'unicité de la Fonction publique, explique que celle-ci, après avoir contesté la décision du gouvernement de retirer son projet, a durci le ton sur l'ouverture des négociations dans la fonction publique territoriale où, compte tenu de l'importance de l'effectif des employeurs, les risques liés au caractère disparate de la réglementation apparaissent les plus forts. Cf. *La tribune*, du 2 mars 2000 et *Les Echos* et *Le Figaro* du 3 mars 2000.

51. Cf. *Lettre ouverte*, citée, *infra*.

52. Cf. Communiqué de presse UNSA-Fonctionnaires du 28 février 2000.

53. Cf. *Pour*, magazine cité *infra*.

54. Souligné par nous. Cf. *Pour*, magazine cité, *infra*.

55. Cf. Lettre de Bernard Lhubert, Secrétaire général de l'UGFF-CGT au ministre de la Fonction publique du 28 février 2000.

56. Cf. Interview de Roland Gaillard, Secrétaire général de l'IUAFP-CGT-FO, dans la *Gazette des communes* 22 février 2000.

57. Cf. Projet d'accord cadre sur l'ARTT, article 3.1, février 2000.

58. S'agissant de la Fonction publique hospitalière, le doute n'est pas permis, les créations et les évolutions de l'emploi y étant explicitement envisagées, alors qu'imposer une norme chiffrée aux collectivités territoriales revient à remettre en cause le principe de leur libre administration.

59. Cf. paragraphes 2.3 et 5.3 du projet d'accord.

60. Cf. paragraphe 3.1 du projet d'accord. Ce terme se réfère à une autre phrase de ce paragraphe, où il est indiqué que les départs à la retraite des fonctionnaires ne seront compensés que globalement. Cette disposition n'était pas de nature à favoriser la conclusion de l'accord, chacune des organisations syndicales pouvant se considérer comme une victime potentielle des réductions sectorielles d'effectifs à venir ; elle pouvait encore moins recevoir l'aval des fédérations de fonctionnaires dont les organisations étaient engagées dans le conflit des Finances, celui-ci ayant entre autres objectifs celui d'obtenir le gel des redéploiements.

Références Bibliographiques :

- Brenot-Ouldali Annie, (1999), *les salariés du secteur public*, Futuribles, n° 242, mai.
- Boisard Pierre, Fermanian Jean-David, (1999), *Public privé, les écarts des durées du travail réellement pratiquées*, Centre d'études de l'emploi, 4 pages, novembre.
- Hureau Pascal, (1999), « Les Français se sentent-ils usagers ou clients des services publics ? », *Problèmes économiques*, n°2640, 17 novembre.
- Roché Jacques, (1999), Mission interministérielle sur le temps de travail : *Le temps de travail dans les trois fonctions publiques*, La Documentation française, 1^{er} trimestre.
- Cour des Comptes, (1999), *La fonction publique de l'Etat, rapport public particulier*, les Editions des Journaux officiels, décembre.
- DGAFP, (1996), *Protocole d'accord « Résorption de l'emploi précaire »*, les fiches points forts, Bureau FP2, juin.
- DGAFP, (1999), *Note de commentaire sur les deux premières années d'application de la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996*, ronéotée, 25 juin.
- DGCL, (1999), *Application du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire*, ronéoté, juin.
- Ministère de l'Economie et des Finances, *Les notes bleues de Bercy*, n°163 du 16 au 31 juillet 1999 et n°180 du 1^{er} au 15 avril 2000.
- Ministère de la Fonction publique de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, (1999), *La fonction publique et la réforme de l'Etat*, rapport annuel, mars 1998 - mars 1999, La Documentation française, 4^è trimestre.