

Les relations de l'Etat-patron avec les syndicats de fonctionnaires

*Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU **

Si les syndicats de fonctionnaires furent juridiquement interdits jusqu'à la Libération, cela n'a pas empêché les gouvernements, entre les deux guerres, de négocier avec leurs organisations représentatives « à forme syndicale », comme disait la circulaire d'Edouard Herriot d'août 1924¹. Avant même cette reconnaissance de fait, une concertation avait été organisée avec les représentants des personnels en avril 1919, et une commission présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, Hébrard de Villeneuve, fut chargée d'étudier les échelles de traitements des fonctionnaires, enseignement et PTT non compris. Cette commission était composée de hauts fonctionnaires et de délégués des groupements professionnels. Une nouvelle commission Hébrard de Villeneuve, comprenant un tiers de représentants du personnel, fut réunie par Herriot en juillet 1924. Puis en 1925, une commission Trépont fut chargée de proposer de nouvelles échelles : elle était composée de huit hauts fonctionnaires, dont le président, cinq représentants du personnel, l'industriel André Citroën et le secrétaire général de la CGT, Léon Jouhaux. Ces deux derniers représentaient, en quelque sorte, la société civile. De même, en 1936, une commission consultative chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires, présidée par le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, comprenait six hauts fonctionnaires et quatre syndicalistes, (Siwek-Pouydesseau J., 1989).

* Directrice de Recherche. CERSA. Paris 2.

1. J'utilise le terme « syndicat » dans un sens socio-historique et non juridique, désignant les organisations représentatives du personnel qui se sont référées au mouvement ouvrier, c'est-à-dire aux grandes confédérations, même lorsque, pour des raisons diverses, elles sont restées autonomes, ainsi la Fédération nationale des Fonctionnaires avant 1924 ou la Fédération de l'Education nationale après 1948. Les associations purement corporatives qui ont dû, dans les années 1980, prendre la forme syndicale pour des raisons juridiques, en sont exclues.

En fait, les syndicats de fonctionnaires réclamaient depuis longtemps des négociations paritaires, avec une représentation égale des deux côtés. En effet, avant même la première Guerre, face à des projets gouvernementaux surtout destinés à limiter strictement leurs droits et à leur interdire le bénéfice de la loi de 1884 sur les syndicats, les organisations de fonctionnaires ont développé toute une argumentation pour refuser un statut qui leur serait octroyé par la puissance publique. Dans la logique du syndicalisme révolutionnaire et de l'anarcho-syndicalisme, les droits devaient être obtenus grâce au rapport des forces. Il fallait donc constituer des organisations puissantes et négocier ensuite avec les pouvoirs publics des contrats collectifs. Un premier projet socialiste, déposé devant le Parlement et publié dans *l'Humanité* de Jean Jaurès du 1^{er} juillet 1909, allait dans ce sens : un statut spécial à chaque fonction – on dirait sans doute aujourd'hui à chaque corps, service ou administration – serait établi d'un commun accord entre les représentants de l'Etat et de l'association ou du syndicat intéressé. La représentation serait paritaire et l'accord publié au *JO* sous forme de décret. Nous retrouvons l'idée actuelle d'accord juridiquement validé.

La Fédération des Fonctionnaires, qui se constitua définitivement en 1909, la reprit dans une proposition de contrat collectif en 1920. Dans l'esprit de la loi sur les conventions collectives de 1919, étaient prévus des accords par « branches » administratives, mais un contrat-type serait mis au point par un comité mixte paritaire. Des conseils professionnels paritaires seraient institués à l'échelon national, central et départemental, ces deux derniers échelons comprenant également des usagers.

Chaque fois qu'un gouvernement conservateur était au pouvoir, on envisageait un statut des fonctionnaires de l'Etat, interdisant le droit syndical et le droit de grève. Les socialistes, au contraire, voulaient leur accorder le droit syndical et des garanties négociées. Ainsi, la commission consultative, mise en place en 1936 par Léon Blum, élaborait de nombreux textes réglementant la carrière des fonctionnaires et prévoyant des commissions paritaires. On s'orientait donc vers une codification, sans statut législatif fixé une fois pour toutes. La CFTC, qui commençait à s'organiser dans la fonction publique, fit aussi déposer plusieurs propositions de loi constituant un véritable statut. Mais aucun texte ne fut voté avant la Seconde Guerre mondiale. Seule la jurisprudence du Conseil d'Etat établissait une certaine cohérence dans l'emploi des fonctionnaires, et abandonnait l'idée qu'il puisse y avoir un contrat, même de droit public, entre l'Etat et ses agents. Le premier statut des fonctionnaires, en date du 14 septembre 1941, confirmait leur situation réglementaire, tout en prévoyant une catégorie d'employés de droit privé, comme en Allemagne.

Du côté des agents municipaux, en revanche, les syndicats, en liaison avec les élus de gauche, avaient obtenu certaines garanties statutaires et utilisaient le terme de statut, à Paris, dans les communes de la Seine et dans les grandes villes. Un statut des agents municipaux fut édicté par Vichy en 1943, pour les fonctionnaires participant à la puissance publique dans les communes de plus de 10.000 habitants, mais il ne fut pas plus appliqué que celui des fonctionnaires de l'Etat.

La mise en place du système de fonction publique de l'Etat

La mise en place de la direction de la Fonction publique en 1945 participait certes d'un mouvement général de concentration et de rationalisation administrative, tout comme la création de l'ENA, mais elle était aussi destinée à faire face à l'organisation de la Fédération générale des Fonctionnaires qui, jusque là, avait surtout pour interlocuteur administratif la direction du Budget.

Le projet de statut des fonctionnaires de l'Etat fut élaboré au cabinet de Maurice Thorez par la fraction communiste de la CGT réunifiée. A la suite de compromis avec le MRP et la CFTC, la tendance réformiste et les socialistes restant en retrait, la loi fut votée à l'unanimité par l'Assemblée à la veille des élections et publiée le 19 octobre 1946. Une partie des syndicalistes se disait que les circonstances ne seraient jamais aussi favorables et qu'il était du plus grand intérêt d'avoir un texte législatif statutaire, qu'il serait ensuite très difficile de remettre en cause. De même, le statut des gaziers et électriciens fut directement élaboré par le ministre de l'Industrie Marcel Paul, ancien et futur secrétaire général de la Fédération CGT de l'Eclairage. Les personnels municipaux, en revanche, durent attendre 1952 et les agents hospitaliers 1955 pour avoir un statut.

Le statut de 1946 posait le principe d'une réelle participation des personnels à la gestion, dans le cadre d'organismes paritaires. Le Conseil supérieur de la Fonction publique était habilité à débattre de tous les problèmes concernant la fonction publique de l'Etat et comprenait certaines personnalités n'appartenant pas à l'administration, à côté des hauts fonctionnaires. Cependant, très vite, ces personnalités furent remplacées et le Conseil supérieur fut composé à égalité de syndicalistes et de représentants de l'administration. Juridiquement, ces instances ne pouvaient être que consultatives, alors que l'idée initiale était d'obtenir une collaboration des agents. Le Conseil supérieur devint un simple lieu de consultation contradictoire entre syndicats et gestionnaires de personnels. S'il fut obligatoirement consulté, notamment sur les problèmes statutaires, il n'eut plus qu'un rôle assez formel.

Or, la principale originalité du statut de 1946, avec le droit syndical, était de légaliser une participation étroite des syndicats de fonctionnaires à la gestion des personnels. L'idée du cabinet de Maurice Thorez était de développer la responsabilité des fonctionnaires à tous les niveaux de la hiérarchie et de les intéresser à la bonne marche des services. Selon les auteurs du projet : « Mis au courant direct des réalités de l'administration, le personnel en saisira mieux les multiples difficultés. Il comprendra mieux la nécessité de certaines décisions et joindra à un sens critique, jusqu'ici trop négatif, un esprit constructif ». Les organes consultatifs auraient ainsi un rôle éducatif et d'intégration : appuyées sur l'avis des commissions, les décisions de la hiérarchie auraient une autorité plus légitime. Après de chaque administration ou service étaient donc instituées des commissions paritaires compétentes en matière de recrutement, notation, avancement, affectation, discipline, et plus généralement, de toutes les questions concernant la carrière des personnels. Initialement, les conseils et comités devaient être uniquement composés de représentants du personnel et saisir les ministres des problèmes intéressant l'organisation et le fonctionnement des services. Finalement, ces comités techniques furent paritaires.

Juridiquement, ces commissions, comités et Conseil ne pouvaient qu'être consultatifs, alors qu'ils avaient été politiquement conçus dans un esprit beaucoup plus large de collaboration. Le statut de 1946 indiquait qu'ils faisaient des propositions, mais n'employait pas le terme de consultation. Il précisait, par ailleurs, que les fonctionnaires étaient dans une situation statutaire et réglementaire, ce qui leur interdit en droit public français, ainsi qu'à leurs organisations représentatives, d'avoir des relations contractuelles d'égal à égal avec les pouvoirs publics. L'ambiguïté se trouvait donc au cœur du statut.

En matière de gestion des emplois, le cabinet Thorez considérait que l'avancement à l'ancienneté était une tare de l'administration, et l'avancement de grade devait donc se faire au choix, le contrôle des commissions administratives paritaires permettant d'éviter tout arbitraire. Pour l'avancement d'échelon, seraient combinés le choix et l'ancienneté. De plus, des primes de rendement, individuelles ou collectives, seraient accordées en fonction de la productivité individuelle de chacun.

Les fonctionnaires de l'Etat étaient répartis en quatre catégories A, B, C et D, alors que les premiers projets n'en prévoyaient que trois. Les agents soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière constituaient un « cadre ». Comme ce terme paraissait peu clair, l'ordonnance de 1959 parla de « corps », donnant vocation à occuper un certain nombre d'emplois. Le grade donne le droit à occuper un emploi, ainsi peut-on dire que le grade appartient au fonctionnaire et que l'emploi appartient à l'administration.

De leur côté, les élus locaux étaient très soucieux de conserver un maximum d'autonomie dans la gestion de leurs agents. En 1952, fut enfin voté un statut général pour les personnels communaux titulaires, mais il n'entra réellement en application qu'en 1957. On restait toujours dans un système d'emplois, qui pouvaient donc être supprimés : les fonctionnaires territoriaux étaient alors licenciés, avec indemnisation. Ainsi, les agents étaient titularisés dans un emploi, et non dans un grade comme les fonctionnaires de l'Etat.

Jusqu'aux années 1980, les syndicats de fonctionnaires de l'Etat ont joué un rôle central dans les relations avec les pouvoirs publics.

Dans le cadre de la décentralisation opérée en 1982, fut mis en chantier un nouveau statut de la fonction publique territoriale, se rapprochant au maximum de la fonction publique de l'Etat. Le titre III du statut (loi du 26 janvier 1984) établissait pour les fonctionnaires territoriaux une fonction publique de carrière, puisque les agents étaient titularisés dans leur grade et des corps, régis par des statuts particuliers, devaient être constitués dans les quatre catégories A, B, C et D.

Après l'alternance politique de 1986, la loi du 13 juillet 1987 accrut à nouveau les prérogatives des élus locaux, mais le système de la carrière subsista. Les corps furent supprimés et remplacés par des « cadres d'emploi » dont la définition était sensiblement la même, mais dont la gestion était très décentralisée. La mobilité entre les cadres territoriaux et les corps de l'Etat devenait beaucoup plus difficile et le recrutement des personnels contractuels était, par ailleurs, facilité. La fonction publique territoriale fut organisée en cinquante-neuf cadres groupant les fonctionnaires relevant d'un même statut particulier. Ils furent classés dans huit filières selon le type d'emploi : administratif, technique, médico-social, culturel, sportif, policier et divers, système qui fut très long à mettre en place. Cette réforme fut d'autant mieux acceptée que les syndicats territoriaux n'étaient pas organisés selon des corps mais de manière horizontale et géographique.

La structure des organisations syndicales

Les syndicats des fonctionnaires de l'Etat se sont développés en fonction de l'organisation administrative en corps verticaux ¹, isolés les uns des autres par des cloisons étanches, entre grands services, directions et ministères. Traditionnellement, les organisations se présentaient en trois échelons

1. Au sens sociologique de corporation.

Encadré 1

Métiers, cadres, corps et filières

L'existence des corps est une particularité de l'administration française (Eymeri J-M, 2000/2), mais si les grands corps techniques ont été parmi les premiers à se constituer, leurs spécificités n'ont pas servi de modèle dans le développement de la fonction publique de l'Etat. L'archétype y était celui du fonctionnaire d'administration générale dans les fonctions régaliennes, tel qu'il existait notamment dans les administrations centrales ou dans les services extérieurs des Finances.

Le terme de métier était utilisé dans son sens le plus général et le plus banal, correspondant à un faisceau de qualifications constituées tout au long de la carrière. La corporation, ou le corps dans son acception sociologique, préexistait au métier. L'apprentissage se faisait sur le tas, sans compétences particulières de départ, si ce n'est l'épreuve à caractère général d'un concours d'auxiliaire dans l'entre-deux-guerres. Ainsi, la professionnalisation se construisait tout au long de la carrière. Le corps était d'abord une communauté d'aspiration à une carrière évolutive, fondée sur l'avancement en termes de responsabilité et de rémunération, ainsi que sur les débouchés, même s'ils ne bénéficiaient qu'à une petite partie du corps. L'avancement dans la hiérarchie se faisait par concours internes pour passer d'un cadre à un autre. Le métier était donc plus la résultante d'une carrière que la somme des qualifications nécessaires pour remplir un ou des emplois. L'essentiel était, en fait, l'aptitude à accompagner les évolutions de l'administration et de la société, l'aptitude à occuper des emplois multiples et, dans chaque emploi, des fonctions multiples. D'où l'idée de polyvalence dans la création des corps des administrateurs civils et des secrétaires d'administration en 1945, puis dans celui des attachés d'administration centrale. Le classement en fonction du niveau des diplômes généraux demandés à l'entrée par concours, dans le statut général des fonctionnaires de 1946, correspondait aussi à cette philosophie. En revanche, les corps d'enseignants se reconnurent mal dans ce statut et conservèrent d'ailleurs leurs statuts particuliers. Leur carrière n'avait rien à voir avec la polyvalence puisqu'ils entraient dans un emploi à vie, à partir de concours très spécialisés pour les enseignants du secondaire. Il en fut de même pour beaucoup de corps techniques.

Le développement des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont mis en lumière les difficultés de gestion à partir des notions de polyvalence et de carrière telles qu'elles découlaient du statut de 1946, conçues essentiellement pour des fonctionnaires d'administration générale. D'où l'idée de filières et aujourd'hui de métiers ou de familles de métiers. Mais la capacité d'évolution en cours de carrière sera de plus en plus importante et il serait sans doute inconséquent de vouloir faire correspondre des corps et des statuts avec des métiers très spécialisés (Rapport Cieutat, 2000). Sauf à vouloir passer d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi, et donc de métiers à carrière courte ou linéaire.

principaux : le syndicat vertical par service ou par corps, dont l'exemple le plus frappant se trouve au ministère des Finances, mais il y a eu des évolutions ; la fédération, au niveau du ministère, souvent moins influente que les syndicats de base ; et enfin la fédération générale ou union de fédérations pour les relations avec le ministère de la Fonction publique et le Gouvernement. Cette structuration a suivi les évolutions administratives, ainsi lorsque les contributions directes et indirectes, le cadastre et l'enregistrement ont été fusionnés dans la direction générale des Impôts, les syndicats ont dû s'unifier, non sans mal.

Les syndicats se sont aussi organisés selon la formule fédérative, dans une tradition proudhonienne, finalement proche de ce qu'on appelle aujourd'hui subsidiarité : les organes fédératifs ne sont pas, en principe, hiérarchisés, la plus grande autonomie est laissée à l'organisation de base qu'est le syndicat, et la fédération se contente de coordonner et de donner une cohérence aux revendications ; la même chose est reproduite au niveau confédéral. Très vite les organisations de fonctionnaires de l'Etat ont pourtant dû se grouper en Fédération générale pour établir un interlocuteur unique face à une administration elle-même très centralisée. Cette structuration intermédiaire, qui n'existe pas dans les autres secteurs du public et du privé, n'apparaît pas clairement dans les structures confédérales, en particulier lors des congrès. La représentation des fonctionnaires reste donc fragmentée en fédérations mises sur le même plan que les fédérations d'industries, et le poids des fonctionnaires de l'Etat se trouve ainsi dilué.

Issues de la matrice antérieure à 1948, l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires-CGT (UGFF) et la Fédération Générale des Fonctionnaires-FO (FGF) ont des structures relativement parallèles, alors que la CFDT, après la scission de la CFTC, a cherché à s'organiser de manière plus horizontale, l'Union des Fédérations des Fonctions publiques et Assimilés (UFFA) coordonnant toutes les fédérations des trois fonctions publiques pour leurs relations avec les pouvoirs publics au niveau national. De même, les syndicats de la CFDT ne sont pas organisés selon les corps mais, généralement, de manière horizontale pour l'ensemble des catégories d'un service ou d'un site, du haut en bas de la hiérarchie.

Les personnels communaux et hospitaliers, de même que les agents des PTT se sont constitués en fédérations séparées des fonctionnaires de l'Etat au sein des confédérations CGT ou CFTC, puis Force Ouvrière, leurs modes de structuration interne étant spécifiques. Après que des dispositions communes aux trois fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière, aient été fondues dans un statut général en 1983, les organisations syndicales ont renforcé leur coopération au sein de chaque confédération, notamment pour les négociations salariales.

Depuis une loi de 1966, cinq organisations confédérées ont une présomption de représentativité des salariés en général : la Confédération Générale du Travail (CGT), la CGT-Force Ouvrière (FO), la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) et la Confédération Française de l'Encadrement-Confédération Générale des Cadres (CFE-CGC). Cette représentativité se fonde sur l'indépendance à l'égard de l'employeur, le nombre d'adhérents et les cotisations perçues, qui n'ont jamais été connus sérieusement, l'expérience de l'organisation et son attitude pendant la Seconde Guerre mondiale, ce qui n'a plus de sens. Les fonctionnaires appartiennent pour l'essentiel à ces confédérations « ouvrières » qui regroupent l'ensemble des travailleurs sur des bases historiques et politiques.

Cependant lorsque, en 1948, la CGT-Force Ouvrière, d'inspiration alors socialisante, s'est séparée de la CGT prise en main par les communistes, les enseignants, qui appartenaient à l'ancienne CGT à majorité réformiste, sont restés autonomes dans le cadre de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN). Elle a été reconnue comme très largement représentative dans l'enseignement et dans l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle a même été reconnue représentative au plan national pour siéger, par exemple, au Conseil Économique et Social et cette reconnaissance a été maintenue à l'UNSA, en 1994. Quand la FEN s'est scindée, en 1993, entre une FEN d'inspiration réformiste, devenue UNSA-Education après la fusion avec de la Fédération générale autonome des Fonctionnaires, et une Fédération syndicale Unitaire de l'enseignement (FSU) plus contestataire, cette dernière a été reconnue par le gouvernement comme représentative au niveau de la fonction publique de l'État. L'UNSA (Union Nationale des Syndicats Autonomes), qui syndique dans les secteurs public et privé, comprend un pôle Fonction Publique auquel appartient l'UNSA-Education. L'UNSA réclame sa reconnaissance comme confédération représentative, mais elle a été refusée par le Conseil d'État.

En revanche, l'Union syndicale Groupe des Dix Solidaires (G 10) n'a pas été reconnue pour l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle s'est constituée à partir de divers syndicats autonomes tels que le Syndicat Unifié des Impôts (SNUI), ou dissidents de la CFDT, comme les syndicats SUD (Solidaires, unitaires, démocratiques) d'abord créés aux PTT et chez les infirmières, puis dans de nombreuses administrations et services publics au cours des années 1990, en intégrant divers éléments contestataires venus, entre autres, de la CGT, (Denis J-M, 2001). Ce groupe recueille aujourd'hui plus de voix aux élections professionnelles que des centrales historiques comme la CFTC ou la CGC, qui représentent moins de 5 % des voix et attend sa reconnaissance.

Depuis la loi du 16 décembre 1996 (article 94), on a essayé d'enrayer l'émiettement syndical dans les fonctions publiques. Les organisations ont une présomption de représentativité pour se présenter au premier tour des élections professionnelles si elles siègent déjà dans les trois conseils supérieurs des trois fonctions publiques, ou si elles recueillent au moins 10 % de l'ensemble des suffrages exprimés aux élections aux commissions administratives paritaires des trois fonctions publiques, dont 2 % au moins pour chacune d'elles. Au deuxième tour de scrutin, toutes les organisations peuvent se présenter. Les organisations affiliées à une même union ne peuvent présenter des listes concurrentes et les contestations sur la recevabilité des listes déposées sont portées devant le tribunal administratif. Notons que la jurisprudence a refusé la qualité de syndicats professionnels à des organismes dépendant du Front National.

Dans l'administration de l'Etat, sept organisations représentatives des fonctionnaires (FSU, UNSA, UGFF-CGT, FGF-FO, UFFA-CFDT, FGF-CFTC et FFP-CGC) ont donc pour interlocuteurs, au plus haut niveau, les représentants de l'Etat-employeur, qui sont le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, au nom du Premier ministre, et le Directeur général de l'Administration et de la Fonction publique.

Les effectifs des adhérents aux syndicats sont très mal connus. On ne peut faire que des estimations très approximatives, à partir d'une analyse détaillée de chaque secteur. Les chiffres donnés par les organisations syndicales sont souvent peu fiables, et les principes de calcul ainsi que les bases organisationnelles ne sont pas identiques d'une centrale à l'autre. La seule mesure de représentativité acceptable est donc celle des élections professionnelles. On peut éventuellement se reporter aux sondages d'opinion. Dans une étude effectuée en 1995, on relevait que 10 % des salariés étaient syndiqués, dont 24 % dans le secteur public et 9 % dans le privé pour les contrats à durée indéterminée, (Lachaise G., 1996). Globalement, la situation a peu évolué. Les dernières évaluations de la DARES (Amossé T., 2004) relèvent 8 % de salariés syndiqués, dont 15 % dans les fonctions publiques. Les chiffres donnés dans les comparaisons internationales sont généralement inutilisables, car ils ne tiennent pas compte de la complexité des situations. Enfin, certains syndicats déclarent auprès de certaines organisations internationales des chiffres d'adhérents qui n'ont rien à voir avec la réalité.

Pour l'ensemble des services publics, en 2000, il existait environ 875 000 syndiqués sur 4 500 000 agents, soit 19 %. Pour les 1 400 000 agents de l'administration de l'Etat, nous pouvons les évaluer à environ 250 000, soit 17 %, 140 000 dans l'administration locale (10 %) et 15 % chez les personnels hospitaliers, (Siwek-Pouydesseau J., 2001)

Encadré 2

La représentation internationale

Toutes les organisations de fonctionnaires n'étant pas exactement structurées de la même manière, cela pose des problèmes pour la représentation dans les organisations supra-nationales, ainsi à la Fédération syndicale européenne des Services publics (FSESP et EPSU en anglais) qui, créée en 1978, est la fédération la plus importante de la Confédération européenne des Syndicats (CES). La FSESP ne concerne pas les services postaux et de communication, les transports et l'enseignement. L'UGFF-CGT et la FGF-FO adhèrent à la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP). Les fédérations de la CFDT comprenant des fonctionnaires adhèrent directement à la FSESP, sans l'intermédiaire de l'UFFA.

En effet, l'UFFA-CFDT regroupe toutes les fédérations de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des personnels des hôpitaux publics, qui peuvent aussi syndiquer, en plus, des personnels non fonctionnaires, ainsi la Fédération CFDT Santé-Sociaux syndique également dans le secteur privé et n'adhère donc à l'UFFA que pour ses personnels publics. L'UNSA-Fonctionnaires, particulièrement implantée parmi les personnels administratifs de l'Education nationale, aux ministères de l'Intérieur (police) et de la Justice, ainsi que chez les enseignants, participe à la CES par l'intermédiaire de l'UNSA, qui a un groupe commun avec la CFDT, mais elle n'est pas, pour l'instant, représentée à la FSESP. Les Fédérations des Services publics CGT et FO adhèrent à la FSESP, de même que la Fédération Interc-CFDT, mais pas la Fédération des Personnels territoriaux de l'UNSA.

La CFTC est affiliée à la fois à Eurofédop, structure européenne de la Confédération mondiale du Travail, et à la Fédération Européenne des Services Publics. Quant à l'Union fédérale des cadres de la Fonction publique-CGC, elle adhère à la Confédération Européenne des Syndicats Indépendants, alors que la CFE-CGC se trouve à la Confédération Européenne des Cadres.

La représentation électorale des syndicats

Tous les agents de l'administration de l'Etat et des collectivités territoriales ne sont pas des fonctionnaires régis par le statut général. Périodiquement, on décide de titulariser certains d'entre eux en s'engageant à ne plus en recruter, jusqu'à ce que le volant de près d'un tiers des effectifs se reconstitue. Ce sont des agents non-titulaires de droit public, appartenant à diverses catégories, avec un pourcentage important de femmes et de temps partiels. Ils sont représentés par les mêmes organisations syndicales que les fonctionnaires, mais ils ne sont pas électeurs dans les Commissions administratives paritaires (CAP)

qui servent jusqu'ici à fixer la représentativité des syndicats. Les pouvoirs publics envisagent aujourd'hui d'organiser des élections au niveau des Comités techniques paritaires (CTP), qui concerneraient toutes les catégories d'agents et mesureraient la représentativité dans la fonction publique de l'Etat. Toutes les élections aux CAP et CTP se feraient le même jour, avec vote électronique possible, et la durée des mandats serait portée à 4 ans.

En effet, la mesure de la représentativité, notamment pour l'attribution des sièges aux Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, se fait à partir des élections aux commissions administratives paritaires, qui ont lieu tous les trois ans pour la première et tous les six ans pour la seconde. La participation à ces élections a baissé depuis plusieurs décennies, mais elle reste importante : 73,2 % pour la fonction publique de l'Etat, 66,2 % pour la fonction publique territoriale et 60,8 % chez les hospitaliers. Dans la mesure où les fonctionnaires sont entièrement libres de voter ou de ne pas voter, et où cela ne leur apporte directement aucun avantage particulier, on peut considérer que ces élections sont particulièrement représentatives.

Sauf pour les enseignants, les résultats sont restés relativement stables sur la longue période. Dans l'enseignement, la FEN avait déjà considérablement baissé passant de 84 % des voix au début des années 1950 à 59 % en 1990, à la veille de la scission, alors que le SGEN-CFDT recueillait de 10 à 15 % des suffrages. En 2003, chez les fonctionnaires de l'Etat, la FSU venait en première position grâce au poids des enseignants, suivie par la CGT puis l'UNSA, la CFDT et FO. La CGT arrive en tête chez les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (DGAFP, 2004a).

Après la scission de la CGT et de FO en 1948, les électeurs se sont souvent partagés par services entiers, pérennisant une unité corporative constituée avant la Seconde Guerre mondiale. La CFTC puis la CFDT se sont surtout développées dans des services plus récents, là où la concurrence de l'ancienne CGT était moins forte. Si l'unité de représentation corporative s'est peu à peu effritée, elle reste encore sensible. Ainsi en 2003, la CGT avait 43,1 % des voix à l'Équipement et seulement 8,3 % à l'Intérieur (hors police), Force Ouvrière recueillait 39 % des suffrages à l'Intérieur mais 11,4 % à l'Industrie (dont les P et T), la CFDT totalisait 28,5 % des voix aux Affaires sociales et 6,1 % aux Sports, l'UNSA représentait 38,9 % des personnels administratifs de l'Éducation nationale et 16,1 % des enseignants, la FSU 19,3 % des premiers et 44 % des seconds. La répartition des votes varie également selon les catégories hiérarchiques : FO a fortement diminué en catégorie A, assez loin derrière la CFDT, cette dernière est bien représentée en A, après la FSU et l'UNSA, alors que la CGT vient largement en tête en catégorie C, suivie par l'UNSA et FO (DGAFP, 2004b).

Tableau 1. Pourcentage des voix obtenues aux CAP centrales Toutes administrations de l'Etat						
	1953-54	1963-65	1972-74	1983-85	1993-95	2001-03
CGT	20	21	20,2	17,2	16,8	15,8
FO	20	17,5	16,1	19,1	15,7	13,7
CFTC-DT	15	15,6	13,7	17,7	15,2	13,8
CFTC			3,4	3,2	2,6	2,2
FEN/UNSA	28,5	30,5	32	27,1	18,1	15,2
FSU					14,7	18,5
CGC	0,5	1,3	3	1,9	2	3,2
Divers	16	13,8	11,5	10,2	15	17,6
Votants	552 404	944 114	992 986	1 354 546	1 447 129	1 497 832

Source : J. S.-P., d'après Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP).

Tableau 2. Voix cumulées dans les trois fonctions publiques				
	CGT	FO	CFDT	UNSA
1960-65. Total	225,947	211,517	148,656	
Communaux	38,363	36,775	14,112	
Hospital. + AP	38,408	31,152	23,705	
Etat	149,176	143,490	110,839	
1977-80. Total	454,804	330,741	301,642	
Communaux	94,374	50,171	27,411	
Hospital. + AP	98,957	87,595	66,207	
Etat	261,473	192,975	208,024	
1987-89. Total	532,006	481,436	480,686	
F.P. territoriale	149,783	127,619	103,915	
Hospital. + AP	128,433	118,633	118,633	
Etat	253,790	235,184	255,582	
2000-03. Total	549,973-22,6%	415,014-17%	452,891-18,6%	295,255-12,1%
F.P. territ-2001	185,671	124,874	154,386	56,402
Hospitaliers 2003	138,797	94,089	101,273	21,293
Etat-2003	225,505	196,051	197,232	217,060

Source : J. S.-P., d'après Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP).

Nous l'avons dit, le groupe des Dix n'est pas reconnu comme organisation représentative pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, malgré des résultats électoraux remarquables dans certaines administrations. Ainsi,

la Fédération des syndicats unitaires (FDSU), à laquelle appartient le SNUI, arrive en deuxième position aux élections paritaires du ministère des Finances, tout juste après la CGT. Il en est de même pour les syndicats SUD à France Télécom et à la Poste. Pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, la catégorie des Divers, en forte hausse depuis le début des années 1990 jusqu'à atteindre 17,6 % en 2004, reflète en grande partie la représentativité du Groupe des Dix.

Dans la fonction publique territoriale, la CGT a baissé dans les années 1980 et 1990, mais conserve toujours la première place. Force Ouvrière a également chuté, alors que la CFDT a pris la seconde place. Dans la fonction publique hospitalière, à laquelle il fallait ajouter l'Assistance publique de Paris jusqu'en 1996, la CGT vient toujours en tête, suivie par la CFDT et FO.

Les voix cumulées pour les trois fonctions publiques montrent que la CGT occupe toujours la première place. La CFDT, malgré le départ des syndicats SUD, reste en seconde position, suivie par Force Ouvrière, qui perd lentement des voix dans les trois fonctions publiques. L'UNSA vient assez loin derrière grâce à sa forte représentation dans la fonction publique de l'Etat (Education nationale, Police et Justice), ses résultats parmi les personnels territoriaux et hospitaliers lui permettant de devancer la FSU, qui n'est d'ailleurs reconnue qu'à l'Etat.

La représentativité électorale est vitale pour les organisations dans la mesure où elle détermine l'attribution des « droits syndicaux ». Le statut de 1946 n'abordait pas la question et la possibilité de détachements de fonctionnaires dans les syndicats n'a été prévue qu'en 1947. Le régime des autorisations d'absence fut fixé en 1950 pour la fonction publique de l'Etat, mais ces facilités demeuraient limitées. De nouveaux droits furent reconnus en 1970 : locaux à usage syndical, affichage et distribution de publications, collecte des cotisations, autorisations d'absence et dispenses de service. Mais ces avantages demeuraient contestés et le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical ne fut définitivement reconnu en droit qu'en 1980 pour les fonctionnaires de l'Etat. De nombreuses améliorations concrètes furent apportées en 1982 avec, notamment, l'heure mensuelle d'information syndicale pendant le service, ainsi que les congés d'éducation ouvrière avec traitement. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, des droits comparables ne furent obtenus que très tardivement dans les années 1980. Tous ces avantages n'ont pas empêché le déclin des adhérents, bien au contraire, en accentuant le décalage entre les bureaucraties syndicales et leurs mandants.

Encadré 3

Les grèves

La grève a toujours été un moyen de matérialiser un rapport de force pour aboutir à une négociation, afin de faire abandonner un projet jugé inacceptable, ou même pour manifester son opposition à la politique suivie de manière plus générale. Pendant longtemps, l'arrêt concerté du travail fut considéré comme incompatible avec la continuité du service public. Le droit de grève figurait dans le préambule de la Constitution de 1946 pour les fonctionnaires comme pour les autres salariés. Mais les lois qui devaient le réglementer ne virent jamais le jour – d'où de constantes remises en cause. Certaines restrictions existent cependant, ainsi pour des fonctionnaires d'autorité ou pour des raisons de sécurité, et un préavis de cinq jours est obligatoire depuis 1963. Les grèves intercatégorielles pour l'ensemble de la fonction publique concernent généralement le pouvoir d'achat et les rémunérations. Elles durent habituellement une journée et sont d'ordre plutôt symbolique. La participation aux arrêts de travail varie avec le nombre d'organisations qui y appellent : si elles passent de deux à quatre, la participation est beaucoup plus que doublée et si les sept sont unanimes, elles peuvent mobiliser une majorité de syndiqués et de non syndiqués. Les grands mouvements interprofessionnels, pour l'ensemble des fonctions publiques ou des services publics et à l'appel de la plupart des organisations, sont relativement rares.

En revanche, les mouvements catégoriels, limités à une profession ou une administration et dans l'unité syndicale, se sont multipliés dans certaines périodes. Il s'agit le plus souvent de catégories situées dans des points sensibles pour l'opinion publique et capables d'obtenir un fort relais médiatique : postiers, enseignants, infirmières, agents des Finances... En définitive, les grèves sectorielles sont généralement les plus efficaces. Si l'on considère le nombre de journées perdues pour fait de grève depuis 1982, on relève trois pics particulièrement importants en 1989, 1995 et 2003, dépassant les deux millions en équivalent jours, alors qu'ils se situent plus généralement entre 500 000 et un million (DGAFP, 2004a : 215).

Les conditions de la négociation collective

Le préambule de la Constitution de 1946 indiquait que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises ». Ceci s'applique aux fonctionnaires, mais ces derniers sont dans une situation statutaire et réglementaire à l'égard de l'administration et ils ne peuvent donc négocier des contrats d'égal à égal avec les pouvoirs publics, ces derniers restant maîtres de la décision finale. Cependant, l'élaboration du statut

lui-même avait dépassé ce que l'on entend généralement par négociation, puisque les syndicalistes avaient collaboré directement avec le cabinet du ministre. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, depuis l'entre-deux-guerres, des discussions ont toujours eu lieu entre les syndicats et les pouvoirs publics sur la question des traitements.

Pendant vingt ans, le système de fonction publique de l'Etat resta fermé sur ses contradictions : le texte du statut et son inspiration primitive formaient un idéal indépassable pour la plupart des syndicalistes qui, en raison de leurs divisions, étaient bien incapables de le faire appliquer dans son esprit. De leur côté, les pouvoirs publics affirmaient que les représentants syndicaux ne pouvaient qu'avoir un rôle consultatif, tout en étant contraints de négocier avec eux, d'autant que les manifestations et grèves finirent par se multiplier dans les années soixante.

Depuis le nouveau statut de 1983 s'appliquant aux trois fonctions publiques, les organisations syndicales ont qualité pour conduire, au niveau national avec le gouvernement, des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail. Ces négociations ne peuvent toujours pas aboutir à un contrat en bonne et due forme, même s'il existe des relevés de conclusions, des protocoles ou des accords signés par les organisations. Ces accords, en droit français, n'ont pas valeur de contrats, mais on pourrait considérer que, d'un point de vue politique et social, il s'agit bien d'accords collectifs.

Après 1968, les accords salariaux étaient généralement signés par les organisations considérées comme réformistes, FO et FEN, tandis que la CGT et la CFDT refusaient. Après 1981, les configurations syndicales furent recomposées : Force Ouvrière passa de plus en plus dans le camp contestataire avec la CGT, alors que la CFDT et la FEN, soutenues par la FGAF, la CFTC et la CGC, animaient le camp réformiste. Pendant longtemps, les accords salariaux ont été approuvés par des organisations représentant, en principe, une majorité de voix ou, faute de mieux, une majorité de syndicats, la CFTC et la CGC étant bien utiles pour faire l'appoint... L'équilibre des forces entre réformistes et contestataires dans la fonction publique a été rompu par le succès de la FSU aux élections dans les commissions administratives paritaires des enseignants. Les contestataires, déjà les plus nombreux en voix, le sont devenus en sièges au Conseil supérieur de la Fonction publique, qui constitue de ce point de vue un symbole, et il sera donc de plus en plus difficile d'obtenir la signature d'accords majoritaires. Depuis 2002, la CGT, la FSU, et l'UNSA ont chacune 4 sièges, FO et la CFDT 3 sièges, la CFTC et la CGC un chacune.

A côté des relations traditionnelles dans les instances paritaires et des négociations salariales annuelles ou pluriannuelles depuis 1970, se sont développés plusieurs types de rapports sociaux dans le cadre de la politique dite contractuelle, qu'on tenta d'adapter du privé au public après 1968. Cette politique contractuelle reprit une certaine vigueur avec le gouvernement Rocard en 1989. En effet, les augmentations salariales étant de plus en plus difficiles pour des raisons budgétaires, on chercha à obtenir la signature d'accords connexes, ainsi sur la formation continue, les nouvelles classifications de la réforme Durafour, l'hygiène et la sécurité, l'emploi précaire ou le congé de fin d'activité (1996). Mais aucun accord n'a été possible au niveau gouvernemental sur la réduction du temps de travail en 2000. Ces accords-cadres, signés par un certain nombre d'organisations généralement considérées comme réformistes, sans avoir de réelle valeur juridique, sont limitées dans le temps comme les conventions collectives, et peuvent aussi être rediscutées de manière décentralisée, au niveau des ministères ou des services. Des commissions de suivi entre les seuls signataires se réunissent périodiquement pour faire le point des applications. La pratique des accords-cadres a également été largement utilisée dans la réforme des PTT. On voit ainsi converger certaines pratiques du public et du privé.

Pour tenter d'éclairer le débat, j'ai proposé d'établir une échelle des types d'accords possibles dans la fonction publique, bien que ces notions restent particulièrement floues, (Siwek-Pouydesseau J., 2001). En effet, un même accord est souvent qualifié de façon différente par les acteurs ou les observateurs, selon le sens qu'ils souhaitent lui donner :

Consultation	Avis avant décision
Dialogue	Relevé de conclusions ou protocole
Concertation	Accord contractuel ou Accord-cadre
Participation	Accord contractuel validé
Négociation	Convention ou contrat collectif
Cogestion	Codécision

Bien souvent, les pouvoirs publics se contentent de « communiquer », ce que les syndicats perçoivent comme une manipulation destinée à circonvenir les fonctionnaires individuellement, sans qu'ils aient la faculté de comprendre toutes les implications des mesures proposées. Sur une même période, le type des accords passés est différent selon le degré de technicité des problèmes. Plus les questions sont d'ordre général, comme les grandes réformes administratives, et moins l'administration admet que les organisations syndicales remettent en cause leur conception d'ensemble. Ce système de relations est d'autant plus complexe que toutes les organisations n'ont pas les mêmes attitudes : certaines sont prêtes à discuter et négocier, alors que d'autres se cantonnent dans des positions systématiquement contestataires.

Les deux se renforcent, puisque les uns font monter la pression et les autres « engrangent les avancées ». Telle fut du moins la pratique jusqu'aux dernières années du XX^e siècle où le nombre de voix au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat était équilibré entre réformistes et contestataires. Mais le lent déclin des syndicats dits réformistes, notamment après la scission de la FEN et de la FSU, et la montée des syndicats SUD et du groupe des Dix, en phase avec les mouvements antilibéraux et anti-mondialistes, ont abouti à bloquer ce système de relations avec les pouvoirs publics.

Le livre blanc sur *Le dialogue social dans la fonction publique*, remis par le Conseiller d'Etat Jacques Fournier en janvier 2002, a fait un état des lieux précis et des propositions pour revivifier la concertation dans des organismes paritaires à bout de souffle (Fournier J., 2002). Les comités techniques paritaires de l'Etat ne seraient plus paritaires et leurs membres ne seraient plus désignés par les syndicats mais élus. Une obligation de négocier serait, par ailleurs, instituée et les conditions de validité des conventions liées à la représentativité des organisations signataires. Le rapport Fournier prévoyait une importante rénovation du dialogue social avec l'obligation annuelle de négocier sur les salaires au printemps, et avec l'homologation des accords conclus, qu'il s'agisse des traitements ou d'autres questions d'ordre général. Pour l'élaboration de ces conventions, des règles concernant la majorité requise devaient être trouvées puisque, actuellement, les organisations plutôt portées à la contestation sont majoritaires en voix. Une majorité relative a donc été proposée pour un premier temps : la représentativité de la ou des organisations signataires devrait être supérieure à celle des organisations qui s'y opposent expressément. Quoi qu'il en soit, l'autorité compétente resterait libre d'homologuer ou non, par la loi ou le règlement, l'accord négocié.

Ce rapport reprenait certaines des idées formulées depuis longtemps par la CFDT. Mais cette dernière refuse qu'il y ait décision unilatérale de l'administration s'il n'y a pas eu d'accord et elle se prononce pour des conventions réellement majoritaires. La majorité relative était une idée de l'UNSA, dont les positions étaient, par ailleurs, assez proches de celles de la CFDT. La CGT, de son côté, récuse toute majorité relative et estime que l'homologation doit être obligatoire. Concernant les CTP, elle n'approuve pas la fin du paritarisme et insiste sur la représentation des usagers. Elle réclame surtout des droits syndicaux nouveaux et plus de moyens pour mettre en œuvre une politique de dialogue. La FSU présente, dans l'ensemble, des positions convergentes avec la CGT, mais critique fortement le mode d'élection prévu pour les CTP, qui bouleverserait la logique des corps, et elle n'approuve pas le principe de l'homologation. Force Ouvrière répète qu'elle ne revendique pas de cogérer l'Etat ; elle défend la situation statutaire et réglementaire des

fonctionnaires, qu'elle estime remise en cause et elle refuse l'élection des membres des CTP ainsi que la fin du paritarisme.

S'inspirant pour partie de certaines propositions du rapport Fournier et en parallèle avec la loi Fillon du 4 mai 2004, des discussions sur le dialogue *social* se sont tenues au ministère de la Fonction publique avec les organisations syndicales, mais n'ont toujours pas abouti. La question de savoir si les accords doivent être majoritaires en nombre de voix ou en nombre d'organisations signataires n'a, en particulier, pas pu être résolue. Finalement, en septembre 2004, tous les syndicats unanimes ont considéré que, en fait de dialogue social, l'ouverture de négociations salariales était prioritaire.

Un récent rapport du Conseil d'Etat a imaginé un nouveau système de fonction publique, qui conserverait les garanties de stabilité du statut, mais permettrait que des accords négociés sur « des segments très limités des conditions d'emploi et de travail » puissent avoir force juridique (Conseil d'Etat, 2003). Le déroulement de la carrière continuerait à dépendre du pouvoir réglementaire, mais la loi confierait la gestion fonctionnelle des agents à des accords collectifs directement applicables, sans avoir à passer par un système d'homologation. Il prévoit aussi de supprimer les corps et d'organiser les commissions administratives paritaires selon les catégories A, B, C. Les CAP et CTP pourraient même être fusionnés dans des « comités de personnels ». Ce projet s'inspire à la fois des filières d'emplois de la fonction publique territoriale et du système de classification mis en place à la Poste. Autant dire que toute la structure des syndicats les plus traditionnels, calquée depuis le début du siècle sur les corps de fonctionnaires de l'Etat, serait déstabilisée. A l'exception de la CFDT, les organisations syndicales rejettent cette révolution. Un projet de loi sur les fonctions publiques, qui devrait reprendre certaines idées du rapporteur général Marcel Pochard, est en chantier mais risque de provoquer de sérieux remous avant d'aboutir.

Une autre forme de déstabilisation du système de fonction publique à la française est à l'œuvre dans l'Union européenne. On assiste, en effet, à une banalisation de l'emploi public, la seule référence communautaire étant le contrat de travail de type privé ainsi que la gestion des emplois et des métiers. La contractualisation collective et individuelle, de même que la décentralisation, convergent avec l'idéologie managériale de Bruxelles (Lemoine de Forges J-M, 2003a ; 2003b). Ainsi, la France est le seul pays de la Communauté où aucune convention collective n'existe dans l'administration. La politique communautaire est favorable à un dialogue social autonome donnant lieu à des accords-cadres, éventuellement décentralisés. Les agents non-titulaires devraient être les premiers concernés avec le développement de contrats à durée indéterminée et de conventions collectives, comme dans la quasi-totalité des états-membres. D'où la distinction, qui se généralise, entre

fonctionnaires et employés. La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dont la logique repose sur la gestion par la performance et les indicateurs de résultats va, en outre, bouleverser tous les repères traditionnels de la fonction publique : carrières, rémunérations..., et donc toutes les données du dialogue social.

Références bibliographiques :

- Amossé Thomas (2004), « Mythes et réalités de la syndicalisation en France », *Premières Synthèses. Informations*. DARES, ministère de l'Emploi et du Travail, octobre.
- Conseil d'Etat (2003), *Rapport public. Perspectives pour la fonction publique*.
- Denis Jean-Michel (2001), *Le Groupe des Dix. Un modèle syndical alternatif*. La Documentation française.
- DGAFP (2004a), *Fonction Publique : faits et chiffres 2003*, La Documentation Française.
- DGAFP (2004b), *RésulStats*, n°6.
- Eymeri Jean-Michel (2000/2), « De la souplesse dans la rigidité : les corps administratifs à la française », *Eipascope*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, p. 6-17.
- Fournier Jacques (2002), *Le dialogue social dans la Fonction publique*, la Documentation Française.
- Lachaise Guillaume (1996), *Crise de l'emploi et fracture sociale*, Presses de Sciences-Po.
- Lemoyne de Forges Jean-Michel (2003a), Exigences communautaires et exigences managériales se rejoignent-elles ?, *L'Actualité juridique – Droit administratif*, 27 octobre.
- Lemoyne de Forges Jean-Michel (2003b), *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*. Rapport au ministre de la Fonction publique, Dalloz.
- Rapport Cieutat (2000), *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, La Documentation Française, p.60.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne (1989), *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la Guerre froide*, Presses Universitaires de Lille.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne (2001), *Les syndicats des fonctions publiques au XX^e siècle*, Berger-Levrault.