

FRANÇOIS FROMENT-MEURICE

*Le pouvoir syndical
dans la fonction publique :
traditions solides et changement fragile*

Chacun le sait : tout Français rêve d'être fonctionnaire. Nous sommes d'ailleurs en bonne voie, puisque aujourd'hui le cinquième de la population active (soit le quart des salariés) est employé dans le « secteur public » au sens large : 2 700 000 agents de l'Etat, 1 200 000 fonctionnaires locaux et 1 100 000 salariés des entreprises publiques, 5 000 000 au total. Rappelons qu'en 1850 il y avait environ 292 000 agents publics (dont 42 000 ministres des cultes), et 500 000 en 1900.

Ces 5 000 000 de personnes constituent un ensemble disparate de titulaires, d'auxiliaires, de contractuels, voire de salariés de droit privé. On peut néanmoins les regrouper en trois grandes catégories : les agents de l'Etat, ceux des entreprises publiques et para-publiques, ceux enfin des collectivités territoriales.

Les développements qui suivent ne concernent que la fonction publique d'Etat, à laquelle les deux autres catégories ne sont pas réductibles, du moins en ce qui concerne le fait syndical.

Le secteur des entreprises publiques et para-publiques soulève des questions spécifiques, tenant au caractère mi-statutaire, mi-conventionnel des relations de travail, à l'extrême diversité des situations au sein de chaque entreprise, à l'existence de féodalités syndicales surpuissantes dans certaines entreprises (EDF, SNCF) auxquelles sont confiées des responsabilités financières exercées dans des conditions très particulières (la « caisse centrale d'activités sociales » d'EDF-GDF, par exemple). Cette spécificité a d'ailleurs conduit récemment le Gouvernement à déposer un projet de loi « relatif à la démocratisation du secteur public » (examiné les 25 et

26 avril 1983 par l'Assemblée nationale en première lecture) et totalement distinct des trois projets de loi « Le Pors » sur lesquels nous aurons à revenir.

Le cas des collectivités territoriales doit également être dissocié. Chaque maire (maintenant, chaque président de Conseil général ou régional) est en effet un employeur menant sa propre politique du personnel ; étant lui-même un élu, il se trouve à l'égard de « son » administration dans une situation très différente de celle du directeur d'administration centrale ou du président d'entreprise publique à l'égard de ses subordonnés.

On se limitera donc ici à la *Fonction publique d'Etat*, dont il est indispensable de rappeler l'évolution des effectifs :

Variation des effectifs budgétaires de 1952 à 1983
(en milliers)

	1952	1964	1976	31-12-1980	25-5-1983	Rapport 1964-1952	Rapport 1976-1952	Rapport 1983-1976
Budgets civils	844,7	1 197,7	1 773,5	1 938,7	2 058,8	1,42	2,10	0,15
Budgets militaires	703,5	518,3	445,5	449,3	461,0	0,74	0,63	0,03
Total	1 548,2	1 716,0	2 219,0	2 388,0	2 519,8	1,11	1,43	0,14

La répartition entre les quatre catégories A, B, C et D est la suivante :

Catégorie A : 28,5 %, B : 30,3 %, C : 28,7 %, D : 12,5 %.

Le fait syndical a été reconnu dans la fonction publique avec quelque soixante ans de retard sur le secteur privé (1884-1946). Mais les syndicats jouaient depuis longtemps un rôle important (en 1924, la circulaire Chautemps encourageait les chefs de service à entrer en contact avec les syndicats locaux de fonctionnaires, pourtant illégaux). Le statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946 (1) ne se borna pas à reconnaître les syndicats, mais les associa au fonctionnement des services.

(1) Dont il est bon de rappeler que le véritable « père » fut le député MRP et syndicaliste chrétien Yves Fagon, qui le rapporta devant l'Assemblée nationale constituante, et non Maurice Thorez qui ne fit que s'y rallier contraint et forcé (ses vœux étaient, on s'en doute, bien différents).

En trente-cinq ans, le droit et le fait syndical dans la fonction publique ont connu une évolution à peu près achevée — à tel point que l'après-10 mai 1981 a surtout vu se modifier, d'une manière parfois inattendue, la phraséologie et l'apparence des relations entre l'Etat et ses syndicats.

1946-1981 : UNE ÉVOLUTION A PEU PRÈS ACHEVÉE

1) *Le fait syndical est reconnu depuis longtemps*

— Le législateur, on la vu, l'a fait dès 1946 ; les dispositions du statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946 ont été reprises sans modification par l'ordonnance du 4 février 1959.

— Cette reconnaissance a été garantie et protégée par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dès lors que les syndicats se bornent à défendre les intérêts professionnels des fonctionnaires et ne « font pas de politique » (2), la liberté d'action et d'expression de leurs dirigeants est assurée (3), « dès lors que les termes employés n'excèdent pas les limites que les fonctionnaires et leurs organisations syndicales doivent respecter en raison de la réserve à laquelle ils sont tenus à l'égard des autorités publiques ».

— Le fait syndical a même été reconnu pour des catégories de fonctionnaires à propos desquelles on pouvait sérieusement s'interroger.

Ainsi par une décision du 1^{er} décembre 1972, Dlle Obrego (*AJDA*, janvier 1973.37), le Conseil d'Etat a-t-il reconnu la légalité du fait syndical dans la magistrature, avant de développer, au cours des années suivantes, une jurisprudence protégeant les responsables syndicaux (CE, Ass., 31 janvier 1975, sieurs Volff et Exertier, p. 70), tout en rappelant aux magistrats que les dispenses d'activité pour exercice des mandats syndicaux ne constituent pas un droit (CE, Ass., 5 novembre 1976, sieur Lyon-Caen, *Droit social*, septembre 1977, p. 327).

Le moins que l'on puisse dire est que le développement du fait syndical dans la magistrature a depuis quinze ans sérieusement troublé la sérénité de la justice. Mais n'est-ce pas précisément ce que recherchait le Syndicat de la magistrature ?

(2) Ce qui ne manqua pas de soulever des difficultés pendant la période de la « guerre froide » avec les syndicats CGT (voir CE, 8 juin 1962, min. des PTT c/ Frischmann, *Dalloz*, 1962.492).

(3) Voir par exemple les conclusions Rigaud sous CE, 25 mai 1966, sieur Rouve, au *Dalloz*, 1967, p. 6).

Dans la *police*, syndicalisée à plus de 80 %, une mosaïque de syndicats (FASP, USCP, FPIP, syndicats confédérés, etc.) se mène une guerre dont la férocité stupéfie le non-initié, et à laquelle la hiérarchie est inévitablement mêlée.

— Le *droit de grève*, arme majeure des syndicats, dans la fonction publique comme dans l'industrie, est reconnu depuis 1946. Son usage pose néanmoins des problèmes sur lesquels on reviendra.

2) *L'organisation et l'audience des syndicats de fonctionnaires*

— Être fonctionnaire titulaire est considéré comme un privilège ; en tout état de cause, on constate que de 1974 à 1981, le nombre de candidats aux concours administratifs est passé de 5 à 10 par poste à pourvoir. Mais les fonctionnaires ne pouvant (en pratique) pas être licenciés se syndiquent volontiers. Comme le rappelle J.-F. Kesler (4), « en 1963, Michel Crozier estimait que 40 % des fonctionnaires cotisaient à un syndicat contre 15 % des salariés du secteur privé. En 1975, selon J. D. Reynaud, la syndicalisation a progressé dans les entreprises privées (atteignant un taux de 20 %) mais l'écart avec la fonction publique demeure le même : 35 % des fonctionnaires et 90 % des enseignants sont syndiqués. Environ 75 à 80 % des postiers le sont également ».

Dans l'enseignement, la Fédération de l'Éducation nationale occupe une position quasi monopolistique : 500 000 adhérents (ce qui la classe au 4^e rang des centrales syndicales). En son sein, le SNI, syndicat quasi « officiel » de l'enseignement primaire, est lui-même majoritaire (300 000 adhérents).

— D'une manière générale, le taux de syndicalisation diminue au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie ; mais il ne s'agit pas là d'un phénomène propre à la fonction publique.

— Telle qu'elle résulte des élections aux commissions paritaires nationales (1979-1980), l'audience des différents syndicats (5) est la suivante (en fonctions : 1 807 000 ; inscrits : 1 643 449 ; votants : 1 345 943) (voir tableau ci-contre).

Mais ces résultats cachent d'importantes différences entre administrations.

— La politisation des syndicats est évidente pour ceux qui sont confédérés à la CGT et à la CFTD ; elle est plus faible pour les autres.

(4) *Le syndicalisme des fonctionnaires*, *Revue administrative*, 1978, p. 137.

(5) Il s'agit de regroupements confédéraux. Il existe au total environ 400 syndicats dans la fonction publique d'État.

Organisation	FEN	CGT	CFDT	FO	CGC
Nombre de voix	374 437	260 898	208 031	192 955	47 761
Pourcentage	29,7	20,7	16,5	15,3	3,8

Organisation	CFTC	UGAF (auto- nomes)	Asso- ciations	Di- vers (1)	Total
Nombre de voix	35 281	11 569	5 570	124 702	1 260 804
Pourcentage	2,8	0,9	0,4	9,9	100

(1) Les « divers » regroupent essentiellement la Fédération autonome des Syndicats de Police, le Syndicat unifié des Impôts et le Syndicat national des Collèges.

Cela dit, il ne faut pas oublier que, d'une manière générale, la fonction publique civile vote à gauche :

*Intentions de vote
au second tour de l'élection présidentielle de 1981
(en pourcentage)*

	Valéry Giscard d'Estaing	François Mitterrand	Ne se prononcent pas
Ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat	23,2	56,8	20
Dont :			
Instituteurs	16,6	66,4	17
Professeurs	16,4	65,6	18
PTT	21	60	19
Ministère de l'économie	31,8	42,2	26
Ministère de l'intérieur	44,4	29,6	26
Armée	62,2	11,8	26

(Source : Sondage effectué par l'IFOP, entre le 9 et le 20 février 1981, *Le Point*, n° 441, 2 mars 1981.)

— Comme tous les syndicats, les syndicats de la fonction publique sont très réservés à l'égard de la décentralisation et de la déconcentration des pouvoirs. Ils estiment en effet (à juste titre) que la pression qu'ils exercent sur l'Etat est d'autant plus forte qu'elle est concentrée en un point unique.

— Les « réflexes » des Syndicats de Fonctionnaires ne sont guère différents de ceux du secteur privé. Pour ne prendre qu'un exemple, ces syndicats ont toujours manifesté une grande réserve à l'égard du travail à temps partiel dans l'administration (voir les positions prises par la FEN et la CGT lors de la discussion de la loi du 22 décembre 1980), parce que chacun sait que les travailleurs à temps partiel sont moins facilement « contrôlables ».

— Le caractère corporatiste du syndicalisme des fonctionnaires est assez évident, notamment parmi les cadres (« association des administrateurs civils », « Syndicat de la Juridiction administrative », etc.). Le cas extrême est celui de la police, où il existe plusieurs syndicats par catégorie de personnels. Certaines associations d'anciens élèves jouent, compte tenu du mode de recrutement de la fonction publique, un rôle quasi syndical (notamment l'association des anciens élèves de l'ENA).

3) *Un rôle stabilisé depuis Mai 1968*

La participation des organisations syndicales à l'organisation et au fonctionnement de l'administration d'Etat revêt deux formes distinctes :

- la « participation subordonnée » ;
- la « programmation sociale » (6).

— La « participation subordonnée », c'est-à-dire l'ensemble des procédures préparatoires à la décision, s'est développée depuis 1946 selon un modèle original, dont se sont d'ailleurs largement inspirés les Etats du Maghreb et d'Afrique noire.

Au sommet de l'édifice, se trouve le Premier ministre, responsable de l'application du statut général ; il est assisté par le Conseil supérieur de la fonction publique, organe consultatif composé paritairement de représentants de l'administration et des organisations syndicales.

Dans chaque administration, des Commissions administratives paritaires (CAP) sont constituées pour chaque catégorie d'agents. Elles formulent des recommandations concernant le recrutement, la titularisation et les autres questions touchant à la carrière des intéressés. Les représentants des fonctionnaires y sont élus, sans que les organisations syndicales les plus représentatives au plan national aient un monopole de présentation des candidats au premier tour

(6) Sur ces concepts, voir *Les libertés syndicales des agents publics en droit comparé et en droit international*, M. Piquemal, AIFP, 1978.

(ce qui est le cas, de manière de moins en moins justifiable, dans le secteur privé).

Les Comités techniques paritaires (CTP) sont exclusivement compétents pour les conditions générales de travail. Il en existe un par ministère ; les représentants des fonctionnaires y sont désignés par les syndicats les plus représentatifs au sein du ministère.

Le bilan d'ensemble de ce mécanisme ne satisfait guère les syndicats, qui lui reprochent de maintenir le principe hiérarchique (par la voix prépondérante du président, qui est toujours un représentant de l'administration) et voudraient que ces comités ne se cantonnent pas dans une fonction consultative. L'objectivité oblige à rappeler qu'ils ont joué depuis trente-cinq ans un rôle fondamental de défense des garanties et avantages statutaires et d'amélioration des conditions de travail.

— La « programmation sociale » peut être définie comme la négociation globale, au plan national, des salaires et conditions de travail et la conclusion d'accords qui, s'ils ne constituent pas des contrats ayant force juridique obligatoire, contraignent politiquement les pouvoirs publics.

Elle s'est développée après les événements de Mai 1968, qui ont conduit à la création d'une commission nationale de concertation appelée « Commission Oudinot ». La « politique contractuelle » y est née et s'y est développée avec vigueur, malgré l'hostilité déclarée de la CGT et, à un moindre degré, de la CFDT. Des « accords salariaux » ont été signés chaque année ; leurs acquis cumulés sont impressionnants, notamment pour les bas salaires.

Les syndicats « Force ouvrière » accordent une extrême importance à la politique contractuelle (7), dont la CGT et la CFDT refusaient, du moins jusqu'au 10 mai 1981, jusqu'au principe mais empochaient sans ciller les dividendes.

— Ce tableau nécessairement global devrait être complété par l'examen de certaines situations particulières, qu'il est difficile, faute de place, d'aborder ici.

Dans certaines administrations, notamment celles dépendant de l'Education nationale, le pouvoir réel est en effet passé, en partie ou même en quasi-totalité, aux mains d'organisations syndicales monopolistiques. Les affectations, mutations, etc., sont désormais « cogérées » selon l'expression pudiquement employée. Les syndicats y bénéficient de facilités matérielles importantes et développent une

(7) Voir par exemple *Le Monde* du 22 octobre 1977 : Le courroux des fonctionnaires FO.

para-administration sociale (MGEN), voire commerciale (CAMIF) ou financière (CASDEN). Avec les personnels mis à leur disposition (plusieurs milliers), ils encadrent les activités périscolaires et post-scolaires et prennent la jeunesse en main. Devenus à leur tour des administrations hyperbureaucratisées, incapables d'ouverture d'esprit, ces syndicats ont figé le système éducatif français et ont précipité sa dégradation. Ils ne sont certes pas les seuls en cause, mais leur responsabilité est écrasante.

4) Quelles étaient, à la veille des élections présidentielles de 1981, les revendications des organisations syndicales de fonctionnaires ? Citons les principales d'entre elles :

- l'amélioration du pouvoir d'achat, d'abord pour les bas salaires ;
- la réunification de la grille des salaires ;
- l'intégration des non-titulaires ;
- la « mensualisation » du paiement des pensions et retraites ;
- l'accroissement des effectifs.

A l'exception de cette dernière revendication, les autres étaient progressivement satisfaites : accords salariaux annuels garantissant le maintien du pouvoir d'achat et la progression plus rapide des salaires les plus bas ; Commission Lasry, mise en place en 1979 pour « mettre à plat » l'épineuse question de la grille des salaires ; décret du 8 avril 1976 sur la titularisation des auxiliaires ; mensualisation du paiement des pensions engagée par la loi de finances pour 1975. Telle était, dans un climat de division syndicale marquée, notamment entre la CGT et la CFDT, la situation à la veille de l'élection présidentielle du 10 mai 1981.

LA GAUCHE AU POUVOIR :

NOUVELLES ORIENTATIONS OU DÉSORIENTATION ?

Compte tenu du caractère spécifique du syndicalisme français, à savoir l'interpénétration très forte entre partis de gauche et confédérations syndicales, l'expérience à laquelle nous assistons depuis deux ans est, à plus d'un titre, riche d'enseignements.

1) *Quelle était l'appréciation que portait la gauche, notamment le Parti socialiste, sur la situation de la fonction publique ?*

Deux documents permettent d'en avoir une idée précise : le rapport Gaspard et la proposition de loi Bèche-Evin.

• Le rapport Gaspard (8) porte, sous le titre : « La fonction publique en 1981 : un sombre bilan », le jugement suivant : « Lorsqu'il a pris ses fonctions en juillet 1981 et a commencé à dresser le bilan que lui avait légué le précédent septennat, le nouveau ministre, M. Le Pors, n'a pu qu'être accablé par la lourdeur du passif... et enthousiasmé par l'ampleur de l'œuvre de redressement à entreprendre. Qu'il se tournât du côté des effectifs, des règles statutaires ou des rémunérations, tout (ou presque) était à reprendre et à relancer sur des bases nouvelles. » Le rapport dénonce tour à tour « une stagnation de la fonction publique d'Etat programmée et délibérée », « la prolifération des non-titulaires », « la remise en cause des garanties statutaires » et « le délabrement du système indiciaire ».

• S'agissant des droits syndicaux, la proposition de loi Bèche-Evin (9) était conçue comme une première étape, en attendant « une transformation profonde de la société, comportant l'élargissement du secteur public et la réorganisation des administrations comme des entreprises (*sic*), et devant s'accompagner d'une définition renouvelée des conditions d'exercice des droits syndicaux ». Mis à part la reprise des dispositions fixées par instructions ou circulaires, on y trouvait essentiellement l'institution de l'« heure mensuelle d'information syndicale », un régime d'autorisations spéciales d'absences et de dispenses de services, enfin un « article cliquet » posant le principe du maintien en toutes circonstances des « droits acquis ».

Il est clair que les partis de gauche (10) avaient absorbé purement et simplement les revendications et les jugements des syndicats de fonctionnaires, du moins de ceux affiliés aux centrales confédérales. Tout était en ruines, tout était à refaire : on allait voir... ce qu'on allait voir !

2) Le Gouvernement, du moins les ministres chargés de la fonction publique, a puisé à ces sources son inspiration : Mme Catherine Lalumière, avec pragmatisme (voir par exemple l'interview donnée le 7 juin 1981 au *Quotidien de Paris*) ; M. Anicet Le Pors, avec la pompe et la dialectique habituelles aux communistes français (voir

(8) Avis présenté au nom de la Commission des Lois sur la Fonction publique par Mme Françoise Gaspard, député, Loi de finances pour 1982, 16 octobre 1981, n° 474.

(9) Proposition de loi relative à l'exercice du droit syndical dans les entreprises et les administrations, présentée par MM. Bèche, Evin et les députés du groupe socialiste, 25 juin 1980, n° 1849.

(10) Les exemples retenus ici concernent le Parti socialiste ; d'autres exemples analogues auraient aisément pu être retenus en ce qui concerne le PCF.

l'article intitulé « Fonctionnaire-citoyen », paru dans *Le Monde* du 7 janvier 1983).

Mais dans les faits, que s'est-il passé depuis Mai 1981 ?

- Un recrutement massif (130 000 emplois budgétaires nouveaux pour la fonction publique d'Etat) et rapide, qui donnait satisfaction à une revendication syndicale classique ; on a pu constater qu'à l'automne 1982, les recrutements ayant cessé, la revendication a à nouveau surgi.

- Une titularisation quasi générale des contractuels et auxiliaires (mai 1983) qui, là encore, donne satisfaction aux Syndicats de Fonctionnaires (11).

- En ce qui concerne les mesures « quantitatives », le bilan est beaucoup plus contrasté.

- La remise en ordre de la grille des rémunérations ne constitue pas une perspective proche.

- Rien n'a été fait en ce qui concerne les primes et indemnités, qui continuent de proliférer. Et pourtant, que de progrès restent à accomplir dans ce domaine de la transparence des rémunérations réelles !

- Un premier accord salarial fut conclu le 30 septembre 1981. Malgré son contenu, intéressant du point de vue syndical (maintien du pouvoir d'achat, prime exceptionnelle de rentrée accordée à 3 fonctionnaires sur 5, revalorisation des pensions, réduction à trente-neuf heures de la durée du travail) (12), cet accord ne fut signé que par la FEN, FO, la CFTC et la Fédération autonome. Pour amener la CGT à apposer sa signature, on inventa le « relevé des engagements de négociations », formule hybride ne relevant pas de la politique contractuelle.

- Un deuxième accord salarial signé le 10 mars 1982 par les organisations syndicales de fonctionnaires — à l'exception de la CGT et de la CFDT — prévoyait le maintien en 1982 du pouvoir d'achat de tous les fonctionnaires, selon un nouveau système (dit « système Delors ») de revalorisations préfixées et anticipées. Mais le blocage des salaires (juin 1982) a modifié sensiblement la situation : les augmentations prévues au 1^{er} juillet et au 1^{er} septembre ont été

(11) Mais sur laquelle on peut s'interroger en termes de souplesse et d'efficacité de la gestion.

(12) Cette mesure a posé de multiples problèmes, notamment aux organisations syndicales : dans de nombreux services, la durée réelle est inférieure, parfois nettement à ces trente-neuf heures.

ajournées et le Gouvernement a annoncé que le maintien du pouvoir d'achat moyen ne pourrait être garanti avant la fin de 1983. Prises dans un redoutable piège politique, la CGT, la CFDT et la FEN ont dû absorber ce choc dans un silence quasi total.

• Les mesures « qualitatives » sont peu nombreuses :

— Des décrets du 28 mai 1982 ont consacré les pratiques existantes en matière de mise à disposition de moyens matériels au bénéfice des syndicats, d'affichage et de distribution, d'autorisation d'absence pour les délégués syndicaux, et ont créé l'« heure mensuelle d'information syndicale », organisée sur le lieu de travail et pendant les horaires de service.

— La loi du 19 janvier 1983 institue une 3^e voie d'accès à l'École nationale d'Administration, au bénéfice de personnes ayant exercé des fonctions électives ou des responsabilités syndicales ou associatives (réforme sur le bien-fondé de laquelle on peut s'interroger, et dont les syndicats — à l'exception de la CFDT — n'étaient pas demandeurs).

— Un décret du 27 septembre 1982 a pour objet de restituer au concours interne d'accès à l'ENA son véritable sens de promotion interne pour les fonctionnaires.

— Enfin, la loi du 19 octobre 1982 revient sur deux lois qui avaient pour objet de « discipliner » l'exercice du droit de grève : la loi du 29 juillet 1961 relative au « trentième indivisible » (la retenue sur salaire en cas de grève ne pouvait être inférieure au trentième du salaire mensuel), et la loi du 22 juillet 1977 qui, en définissant le service fait comme le service exécuté conformément aux directives reçues, avait pour objet de faire échec aux mouvements du type de la « grève du 26^e enfant » dans les écoles maternelles (13).

• Le Gouvernement a déposé récemment un ensemble de trois textes relatifs à la fonction publique. Le seul projet réellement novateur était celui relatif à la fonction publique territoriale — qui reste à créer.

Pourtant ce texte a été « désolidarisé » des deux autres, lors de leur examen en première lecture par l'Assemblée nationale les 3, 4 et 9 mai derniers. Les deux autres textes (projets de lois « portant droits et obligations des fonctionnaires » et « portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat ») reprennent, pour la quasi-

(13) Il est encore trop tôt pour savoir quels seront les effets pratiques de cette loi du 19 octobre 1982, très favorable à l'exercice du droit de grève.

totalité de leurs articles, des dispositions existantes. Ainsi, dans le premier texte, les articles 7 (droit syndical) et surtout 8 (droit de grève), qui se borne à énoncer que « les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent », ce qui ne modifie en rien la situation existante, comme le reconnaît le rapporteur lui-même (14).

Néanmoins, certaines omissions (celle du « devoir de réserve », que la jurisprudence du Conseil d'Etat aura tôt fait de réaffirmer) et certaines innovations (ainsi la création d'un tour extérieur pour tous les corps recrutés par l'ENA, ce qui remet en cause le recrutement par concours auquel Mme Gaspard et M. Le Pors s'étaient pourtant déclarés si attachés) méritent d'être relevées.

• Un état d'esprit très particulier s'est développé dans la fonction publique et, partant, dans ses syndicats.

— Au sein de professions où l'on a laissé le fait syndical prendre une grande importance, telles que la justice et la police règne un malaise évident ; les leaders syndicaux n'hésitent pas à accuser « une partie de la haute hiérarchie d'organiser le sabotage » (M. Delplace, secrétaire général de la FASP, *Le Monde*, 14 septembre 1982), voire à exiger le départ du directeur général de la police nationale, nommément désigné (motion adoptée le 20 mai 1983 par le SNPT).

— A la dissension CGT/CFDT a succédé une discorde FO-CGC d'une part, CGT-CFDT de l'autre : la conjoncture politique se répercute presque immédiatement sur l'état des relations intersyndicales...

— Mais surtout, les organisations syndicales ne savent plus comment répondre à la question : « Qui est le patron ? Où est-il ? »

Qu'ils le reconnaissent ou non, les fonctionnaires ne sont pas des salariés comme les autres : leurs rapports avec l'Etat-employeur sont toujours arbitrés par l'Etat-puissance publique ; ils luttent contre le pouvoir hiérarchique, mais l'exercent dans le même temps ; surtout, ils sont, ou devraient être en permanence au service de la collectivité nationale qui les rémunère et, les revendications catégorielles heurtant toujours l'intérêt général, devraient manier le corporatisme avec une extrême prudence.

Les syndicats d'inspiration marxiste qui refusent de reconnaître le caractère spécifique de la relation Etat-fonctionnaire sont plus handicapés encore : faire de l'appareil d'Etat l'enjeu de la lutte de classes peut être utile tant qu'on n'a pas acquis le contrôle de cet

(14) Rapport fait au nom de la commission des lois par M. Georges Labazée, 21 avril 1983, n° 1453, p. 28.

appareil. Mais que faire une fois que l'alternance démocratique vous en a confié la responsabilité ? (15).

Quant aux appareils syndicaux de l'Education nationale, qui avaient pris l'habitude de demander tout (et le reste) mais dont le conservatisme foncier les conduisait à refuser tout (sauf une amélioration du pouvoir d'achat), ils sont, pour la première fois depuis longtemps, confrontés à une baisse du pouvoir d'achat et privés du bouc émissaire qui leur évitait de se sentir concernés par la mauvaise image de marque de l'enseignement public.

« La restauration de la notion de service public (...) permettra, en même temps que s'élaborera la grande œuvre de décentralisation, de réconcilier la France avec ses fonctionnaires. » On peut aisément souscrire à ce propos du député socialiste Françoise Gaspard. Mais comment concilier la « restauration de la notion de service public » avec l'accroissement du rôle des syndicats de fonctionnaires ? Comment, surtout, faire face aux trois défis que relevait Marceau Long dès 1965 dans ses « réflexions sur la fonction publique en 1985 » : une meilleure répartition dans l'espace des fonctionnaires ; la participation des administrés aux décisions qui les concernent ; les nouvelles méthodes de participation des fonctionnaires à la gestion de la fonction publique.

Dans ces domaines fondamentaux, rien ne pourra durablement être fait contre les organisations syndicales de fonctionnaires. Mais on se prend à rêver de ce qui pourrait être accompli si l'énergie défensive emmagasinée par ces organisations pouvait, en partie au moins, être convertie en énergie motrice...

(15) Voir, comme illustration de ce « malaise », le compte rendu du XVII^e Congrès de la CGT-fonctionnaires (UGFF), publié le 30 janvier 1982 par *L'Humanité* sous le titre Des fonctionnaires combattifs et inventifs.

François FROMENT-MEURICE. — The power of unions in public workers offices.

The evolution which has conferred in thirty-five years to the public workers unions important rights and means having few equivalents in the world, is now almost achieved. But the election in may 1981, of a socialist-communist majority raises more questions than it brings answers.

RÉSUMÉ. — L'évolution qui a conféré en trente-cinq ans aux syndicats de la fonction publique un ensemble de droits et de moyens d'action qui n'a guère eu son équivalent dans le monde, est aujourd'hui à peu près achevée. Mais l'arrivée de la gauche au pouvoir en mai 1981 pose à ces syndicats au moins autant de questions qu'elle en résout.