

Colloque Unité syndicale, fatalité de la division ?

28-29 novembre 2007

Les fondements historiques et sociologiques d'une unité préservée
dans quelques secteurs du syndicalisme des fonctionnaires en 1947-1948

René Bidouze

Comme toutes les autres composantes du syndicalisme, le mouvement syndical des fonctionnaires s'inscrit dans le cours de l'histoire sociale et y prend sa place dans des conditions et sous des formes originales qui plongent leurs racines dans les réalités sociologiques et dans sa propre histoire.

Pour analyser et comprendre les traits fortement originaux de la scission syndicale de 1947-1948 dans la fonction publique – qui sont l'objet de la présente communication - il est indispensable de rappeler au préalable les principales données de l'évolution historique du mouvement syndical des fonctionnaires dans ses structures et dans son action.

Les fonctionnaires sont des salariés solidaires de l'ensemble des travailleurs, mais ils exercent des missions d'intérêt général dans des administrations et services de l'État et des collectivités publiques impliquant des droits et des devoirs spécifiques. On leur a longtemps refusé le droit syndical, en raison du fait qu'ils détenaient « une part de la puissance publique ».

Le statut général adopté par l'Assemblée constituante en octobre 1946 et l'ensemble des textes fondateurs d'une nouvelle fonction publique édictés dans les années de la Libération s'appliquaient exclusivement aux fonctionnaires de l'État. Les personnels communaux et hospitaliers, qui n'entraient pas dans leur champ d'application, seront dotés de statuts spécifiques en 1952 et 1955 et ne seront soumis au statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales qu'en 1983-1984 pour les premiers, et en 1986 pour les seconds, alors qu'ils relevaient déjà pour l'essentiel d'un système de rémunérations fixé par l'État, géré après 1968 dans le cadre d'une politique contractuelle commune.

Les PTT étaient (jusqu'à la création de la Poste et de France Télécom en 1990) une administration de l'État gérée par un ministère dont l'activité s'inscrivait dans la continuité de la vie nationale et de l'ordre public, doté depuis 1923 d'un budget annexe, et les postiers étaient des fonctionnaires. Mais après comme avant la scission de 1947-1948 les fédérations postales restaient en dehors des structures propres au mouvement des fonctionnaires et avaient une organisation correspondant aux catégories de personnels.

Quant aux magistrats et militaires qui font partie de la fonction publique au sens large, ils relèvent de statuts généraux distincts et se situent naturellement en dehors du syndicalisme des fonctionnaires.

Les structures de ce dernier correspondent depuis les origines aux structures administratives et connaissent avec plus ou moins de rapidité, des évolutions parallèles. La centralisation de l'appareil d'État a ainsi concouru à celle du mouvement syndical. Il en est résulté que son organisation de base a toujours été le Syndicat national constitué dans chaque administration et groupant en principe toutes les catégories de personnels de l'État de la base au sommet de la hiérarchie qui en fait un syndicat vertical.

Les questions relatives à la situation statutaire, indiciaire et salariale de l'ensemble des personnels de l'État sont traitées au niveau central par le gouvernement, et après la Libération

avec un ministère de la fonction publique dont les interlocuteurs syndicaux sont les fédérations générales (ou unions de fédérations, UGFF pour la CGT) représentées au Conseil supérieur de la fonction publique.

Ces données expliquent les caractéristiques essentielles de la scission syndicale de 1947-1948 dans la fonction publique : elle s'est concrétisée d'abord dans chacun des syndicats nationaux, elle s'est opérée par « pans » entiers au plan national.

Les structures et les affiliations dans l'entre-deux-guerres

La fédération générale des fonctionnaires créée en 1909 après d'autres tentatives pour regrouper les associations professionnelles qui avaient connu un essor après la publication de la loi de 1901 et se transformaient en syndicats malgré les interdictions des gouvernements de la III^e République et du Conseil d'Etat, donnait son adhésion à la CGT en 1920. Mais elle se retirait dans l'autonomie en 1922 pour sauvegarder son unité, alors que s'était produite dans la CGT une scission débouchant sur la création de la CGTU, à laquelle aucun syndicat de fonctionnaires ne donnera son adhésion, en dehors des fédérations d'enseignants et de postiers qui existaient dans les deux centrales.

Lorsque la fédération des fonctionnaires a engagé en 1927 le processus de son retour à la CGT, le syndicat des instituteurs et une fédération des enseignements secondaires étaient déjà affiliés à la centrale. Cette spécificité du monde enseignant au sein du monde fonctionnaire, la relation entre sa situation matérielle et les questions fondamentales de la laïcité occupaient déjà une place de choix. Les positions respectives de la fédération des fonctionnaires et de la Fédération de l'enseignement au sein de la CGT et les relations entre elles ont été âprement discutées.

Le retour de la fédération des fonctionnaires à la CGT s'est accompagné de l'exclusion de cinq syndicats qui n'acceptaient pas les conditions de cette adhésion : Contributions indirectes, Douanes actives, Forestiers, Pénitentiaires, Enregistrement. **Ces syndicats, qui regroupaient essentiellement des personnels appartenant aux « petites catégories » ou recrutés, quel que soit leur grade, dans les couches les plus modestes, se présentaient eux-mêmes comme représentatifs du « prolétariat administratif » aux affinités affirmées avec le monde ouvrier. Ils n'ont pas pour autant adhéré à la CGTU.** Ils ont constitué en 1928 une Fédération autonome combative qui a gardé ses distances avec les deux centrales syndicales.

Dans le prolongement de débats notamment motivés par les problèmes d'équilibre et de rapports de force posés par la puissance de la fédération des fonctionnaires au sein de la centrale syndicale, **et par les prérogatives du mouvement des enseignants**, des fédérations dites « internes » assimilées à des « fédérations d'industrie » regroupant les syndicats nationaux correspondant aux administrations et services d'un même ministère ont été constituées dans les années 1930. **Cette décision, imposée à la fédération des fonctionnaires par la volonté conjuguée de la fédération de l'enseignement et de la direction de la CGT**, était une décision importante, puisque l'affiliation confédérale des syndicats de fonctionnaires devait se faire par leur intermédiaire et non par celui de la fédération générale. Un dispositif qui existe encore aujourd'hui, et qui n'a pas manqué d'avoir au long de l'histoire du syndicalisme des fonctionnaires de notables conséquences, **et a constitué un des éléments de divergences, voire de conflits et de crises.**

Au congrès confédéral de mars 1936, les fonctionnaires, les postiers, les enseignants ont retrouvé leur unité au sein de la CGT comme les autres salariés, tout en conservant leurs structures propres.

Les modes de détermination des carrières et rémunérations

L'autre paramètre essentiel à prendre en considération réside dans la nature des rapports entre l'État et le syndicalisme des fonctionnaires et de ses conséquences sur les modes de détermination des rémunérations et des carrières.

Avant la guerre de 1914-1918, des associations professionnelles ou syndicales de personnels des Contributions indirectes, des Douanes, des PTT agissaient ensemble ou séparément en dehors de la fédération des fonctionnaires, voire en rupture avec elle, pour la défense de leurs intérêts corporatifs, particulièrement dans le domaine des rémunérations. Le classement dans le système d'échelles qui restera en vigueur jusqu'aux lendemains de la Libération, était une source de contradictions et de rivalités, et déjà s'affirmait la fameuse question des « parités » qui marquera longtemps le mouvement syndical des fonctionnaires **au sens large et les rapports entre ses composantes**

Ce phénomène a pris des dimensions nouvelles dans les travaux des commissions extra-parlementaires qui se sont succédé au long de l'entre-deux-guerres et au sein desquelles siégeaient les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires dont l'existence était reconnue de facto par une circulaire de Camille Chautemps, ministre de l'Intérieur du gouvernement du Cartel des gauches en 1924.

Sur les questions relatives à l'évolution des rémunérations et à la place des diverses catégories de fonctionnaires dans le système d'échelles, de profondes divisions se traduisant par des affrontements parfois très vifs ont caractérisé les débats des congrès de la fédération des fonctionnaires. Ces débats reflétaient à la fois des conceptions différentes de l'organisation et de l'action d'un mouvement syndical profondément divisé se traduisant par des conflits de tendances au sens classique du terme, et des intérêts corporatifs plus ou moins antagonistes. Les syndicats exclus de la fédération générale en 1927 constituaient une minorité, **qui avait d'ailleurs constitué un Comité d'entente et d'action**, et dont la direction fédérale saisira l'occasion de se débarrasser.

Sur un plan plus général, les rivalités catégorielles toujours latentes opposaient en premier lieu les corporations les plus puissantes, **principalement** celles des PTT et des Contributions indirectes, dont les formations syndicales se situaient pour la première de façon constante et définitive, et pour la seconde de façon épisodique avant la constitution de la fédération autonome en 1928, en dehors de la fédération des fonctionnaires, indépendamment de l'affiliation **de cette dernière** (autonome de 1922 à 1927, affiliée ensuite à la CGT).

Les contradictions inhérentes aux orientations, aux conceptions de l'action, aux oppositions d'ordre idéologique, et les rivalités portant sur les carrières et les « parités » internes et externes se nourrissaient mutuellement. Elles s'enchevêtraient au point qu'il était parfois difficile de discerner la part respective de l'un et de l'autre élément dans les affrontements qui se produisaient.

Le contexte d'une nouvelle fonction publique à la Libération

En mars 1946, le congrès de la Fédération générale des fonctionnaires affiliée à la CGT, dont les principaux dirigeants (Charles Laurent et Pierre Neumeyer) étaient encore ceux des origines, remplaçait cette organisation par une Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF) dont le secrétaire général était Alain Le Léap, regroupant les fédérations « internes » dont l'existence résultait des décisions des années 1930 : Administration générale, Air-Guerre-Marine, Economie générale, Education nationale, Finances, Police, Travaux publics et transports, Travailleurs de l'Etat (fonctionnaires).

Cette transformation était une formule de compromis entre les conceptions du syndicalisme des fonctionnaires, de son organisation et de son action opposant la majorité de la direction sortante de la fédération générale au syndicat des Indirectes et à celui des Instituteurs et

s'exprimant dans la compétition pour la fonction de secrétaire général de la nouvelle organisation entre Alain Le Léap et Adrien Lavergne, secrétaire de la fédération de l'Enseignement. Des débats qui reviendront souvent sous des formes diverses pendant le demi-siècle suivant sans remettre fondamentalement en cause ce compromis initial.

La Fédération postale sera associée à l'UGFF dans la représentation, la discussion et l'action concernant les problèmes généraux de la fonction publique. Les personnels des PTT relèveront en effet du Statut général des fonctionnaires et de tous les textes de caractère général concernant la fonction publique.

Dans les années 1947-1948 la fonction publique était engagée dans le Reclassement général des emplois, qui devait se dérouler dans un contexte très différent de celui de l'élaboration et du vote du statut général des fonctionnaires en octobre 1946 par son objet même et par ses interférences avec la scission syndicale dont apparaissaient les premières manifestations.

Le plan de reclassement avait un champ plus vaste que celui du statut des fonctionnaires puisqu'il concernait aussi les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires de carrière, et s'appliquait à l'ensemble des personnels civils et militaires de l'Etat, c'est-à-dire à un million de fonctionnaires et magistrats et 250.000 militaires.

Consistant dans la détermination de la place des différents corps et catégories dans la grille indiciaire, il était par définition une source de divisions, de rivalités et de contradictions sur le thème classique des « parités » qui se sont exprimées dans de multiples conflits opposant notamment les agents des Finances et ceux des PTT dans le prolongement des débats d'avant-guerre et de diverses réformes survenues depuis remettant en cause les équilibres établis au détriment des uns ou des autres. L'UGFF et la Fédération postale ont même constitué en septembre - octobre 1946 une commission chargée d'harmoniser - sans y parvenir- les positions en présence.

Les enseignants - et les magistrats - obtenaient des avantages particuliers à propos desquels Maurice Thorez, vice-président du conseil chargé de la fonction publique soulignait « qu'il ne s'agissait pas seulement de faire droit aux revendications matérielles et très légitimes » de ce personnel, mais « aussi et surtout de défendre l'école laïque, l'école de la République, contre l'offensive sournoise de l'obscurantisme ». Une dimension politique qu'il importera de ne jamais perdre de vue si on veut comprendre sur le long terme, la situation particulière des enseignants, les objectifs affirmés dans les programmes des partis et des formations de gauche, les solutions spécifiques qui leur seront appliquées dans tous les domaines de leur rémunération et de leur carrière.

Ces mesures particulières ont provoqué les réactions et les demandes reconventionnelles des autres catégories de fonctionnaires, agents des Travaux publics, policiers, agents des Finances et des PTT. La grève des postiers pour obtenir le rétablissement des parités était pour les minoritaires qui préparaient déjà la scission, l'occasion de créer un « Comité d'action syndicaliste » qui se transformera en une fédération ralliée à Force ouvrière dès sa création en décembre 1947. Une grève des personnels des administrations financières donnait lieu à d'âpres débats au sein de l'UGFF et lorsque cette dernière rejettera le plan de reclassement du gouvernement, on apprendra que Pierre Neumeyer, secrétaire confédéral démissionnaire avec d'autres pour constituer la nouvelle centrale et resté le responsable du Cartel des services publics avait déjà donné son accord.

Ainsi, ces années ont été profondément marquées par les interférences entre la vaste opération du Reclassement général des emplois de la fonction publique, les contradictions et les oppositions qu'elle a suscitées et le contexte général de la scission syndicale. Cette

opération a eu, dans l'histoire de la fonction publique et dans celle de son syndicalisme, une importance aussi grande- **largement sous-estimée**- que l'élaboration et le vote du statut.

La scission syndicale

D'une façon générale, les processus et l'issue de la scission dans la fonction publique plongeaient leurs racines dans les réalités « sociologiques » et dans l'histoire même du syndicalisme des fonctionnaires évoqués dans la présente communication.

Dans tous les syndicats nationaux où la situation le permettait, les dirigeants appartenant à la tendance « Force ouvrière » ont fait adopter, souvent par des décisions de sommet, l'affiliation à la nouvelle centrale. Dans ce cas, les quelques dizaines ou centaines d'adhérents restés fidèles à la CGT ont maintenu des syndicats minoritaires.

Dans ce processus général, les syndicats nationaux exclus en 1927 par la fédération générale des fonctionnaires à l'occasion de son retour à la CGT se sont distingués. **Comme indiqué ci-dessus**, ces syndicats, qui s'étaient regroupés dans la fédération autonome jusqu'en 1936, étaient les plus combatifs et s'opposaient aux orientations et aux pratiques des dirigeants fédéraux Charles Laurent et Pierre Neumeyer. Syndicats « verticaux » **animés par des militants convaincus de la nécessaire solidarité avec la classe ouvrière**, ils se sont massivement et démocratiquement prononcés en 1948 à la fois contre la scission organisée par la tendance « Force ouvrière » et pour le maintien, en toute hypothèse, de leur propre unité.

Dans chaque syndicat, le critère de la sauvegarde de l'unité de l'organisation, assorti du principe selon lequel la minorité devait s'incliner devant la majorité a été, en effet, primordial

Cette volonté s'est traduite dans un maintien de l'affiliation à la CGT, décidé par référendum, de syndicats importants comme celui des Douanes actives (les personnels des Douanes sédentaires passant majoritairement à FO) et ceux des Agents de travaux et conducteurs des Ponts et Chaussées, des Ouvriers des Parcs.

D'autres syndicats n'ont maintenu leur unité qu'en se retirant dans l'autonomie. Tel fut le cas du Syndicat des Contributions Indirectes, malgré une ardente bataille menée pour le maintien de l'affiliation à la CGT. Mais le congrès suivant décidait le retour à la CGT. Dans l'intervalle entre les deux congrès, ce syndicat était resté dans la Fédération des finances CGT, grâce à une disposition adéquate des statuts de cette dernière. **Jusque dans les années 1958, ce syndicat devait soumettre au débat et au vote, à l'occasion de chaque congrès annuel, la question de l'affiliation confédérale.** Un syndicat Force ouvrière se constituera beaucoup plus tard, en 1956, dans cette administration, tentant ainsi une scission à retardement, mais il ne dépassera jamais les deux ou trois centaines d'adhérents.

Le Syndicat national du Cadastre, groupant des **géomètres** qui dans les périodes précédentes avaient également fait preuve d'une grande combativité **et qui –fait notable confirmant notre analyse- avait appartenu à la fédération autonome des années trente aux côtés des syndicats exclus**, a maintenu son unité dans l'autonomie. Il adhèrera à la Fédération des finances CGT en 1966, grâce à la disposition des statuts utilisée par le Syndicat des Indirectes en 1949, participera au bureau de l'UGFF, et sera effectivement affilié à la CGT en se fondant dans le SNADGI à sa création en 1968.

D'autres syndicats autonomes se sont constitués sans pour autant éviter l'existence de syndicats affiliés à la CGT et à FO, ce qui n'exclura pas des évolutions significatives.

Ainsi, une partie des personnels des Contributions directes s'organisa dans un syndicat autonome qui se retrouvera beaucoup plus tard dans un processus de fusion avec le syndicat des cadres Force ouvrière pour la création du SNUI, syndicat autonome des Impôts.

Le syndicat autonome de l'Aviation civile fusionnera en 1953 avec le syndicat CGT dans une Union syndicale de l'Aviation civile (USAC) qui donnera son adhésion à la CGT en 1957.

De même, la plupart des syndicats de la Police choisirent l'autonomie, mais il resta dans la CGT une Fédération de la Police qui sera une des composantes de l'UGFF et jouera un rôle non négligeable dans la lutte sociale.

Ce phénomène de l'autonomie a pris des dimensions particulièrement importantes dans le secteur de l'Education nationale. Les syndicats regroupés dans la Fédération de l'Education nationale (FEN), nouveau sigle de la Fédération générale de l'Enseignement depuis mars 1946, ont rejeté l'affiliation à la CGT ou à FO. Ils se sont organisés en une fédération autonome qui aura la particularité d'être tout à la fois une fédération de personnels de l'Education nationale, une des fédérations générales de fonctionnaires, et à certains égards, une centrale syndicale. Cependant, les syndicats de l'Enseignement technique et des agents de lycées qui ont maintenu leur affiliation à la CGT, ont constitué une FEN - CGT. Les enseignants pouvaient pratiquer une « double affiliation », à la FEN et à la CGT ou FO. Ce système sera remis en cause, non pas à la suite de débats syndicaux, mais en vertu d'une recommandation du PCF aux enseignants communistes rendue publique dans *L'Humanité* en septembre 1957.

Deux données essentielles se sont ainsi étroitement imbriquées dans toute l'histoire de mouvement syndical des fonctionnaires : l'unité d'un syndicat national impliquant le respect par tous des décisions de la majorité excluant par principe toute scission, ne pouvait être assurée que par le respect de la diversité des opinions et des engagements politiques ou idéologiques des adhérents, et une grande aptitude au débat interne. La notion de syndicat unitaire de masse ouvert à tous regroupant effectivement une large majorité des personnels de tous grades et de toutes sensibilités sur le fondement des intérêts communs à défendre, et fortement lié au mouvement mutualiste a été consubstantielle, sinon à tout le syndicalisme de la fonction publique, du moins à une partie d'autant plus décisive qu'elle en constituait le noyau moteur.

Si on se livrait à des investigations dans l'histoire des syndicats nationaux- comme cela a été fait notamment pour le syndicat des Indirectes - on mettrait certainement en évidence le fait qu'en dehors des périodes évoquées ici, et dans d'autres circonstances importantes de l'histoire politique ou de grandes réformes administratives, l'attachement viscéral à l'unité des personnels d'un même service, d'une même administration, d'un même ministère face aux autorités de décision est resté au cœur de la démarche de plusieurs générations de militants.¹

La présente communication ne traite –à grands traits- que de ces aspects, au demeurant essentiels, des interférences entre structures, action syndicale, intérêts « corporatifs » et unité. Il faut cependant mentionner deux éléments qui se situent dans cette démarche générale :

- l'un évoqué par ailleurs : la part prise par les militants représentatifs du mouvement des fonctionnaires qui exprimaient clairement les conceptions exposées dans cette communication (notamment Léon Rouzard) dans les débats confédéraux des années 1950 sur les questions de l'unité d'action et de l'unité organique².
- l'autre, largement inédit, mais dont la portée mérite une étude approfondie : les liens spécifiques et les interférences entre les structures propres au mouvement syndical des fonctionnaires et le syndicalisme confédéral, et la part prise par les fonctionnaires- tout particulièrement par le syndicat national des contributions indirectes constitutif du SNADGI en 1968 et dans une moindre mesure par d'autres syndicats- dans le traitement des équilibres internes et de la représentation des courants de pensée au sein du bureau confédéral et de la commission exécutive de la CGT.

1- René Bidouze, *Les fonctionnaires sujets ou citoyens* tome 1, Des origines à la scission de 1947-1948, préface d'Alain Le Léap, Tome 2, De la scission de 1947-1948 à avril 1981.

André Narritsens, *Le syndicalisme des Indirectes*, Tome 1 1903-1940, Tome 2 1940-1968, avant-propos de Georges Séguy.

2- Communication d'André Narritsens à ce colloque : *Le débat sur les conditions de l'unité organique dans les congrès de la CGT de 1957 et de 1959.*