

# Note sur la fonction publique

**René Bidouze**

Lorsque survient la grève des mineurs au printemps de l'année 1963 qui sera une des grandes dates de l'histoire du mouvement social, les fonctionnaires sortent d'une période marquée, à la charnière de la IV<sup>e</sup> et de la V<sup>e</sup> Républiques, par des évolutions notables de la politique de l'Etat dans les domaines de leurs rémunérations et de leurs carrières :

-les articles 31 et 32 de la loi de finances du 3 avril 1955 ont invité le gouvernement à s'engager dans une « remise en ordre des rémunérations des fonctionnaires » et dans leur « harmonisation » avec celles du secteur public et nationalisé ;

-l'Ordonnance du 4 février 1959 publiée à l'aube du pouvoir gaulliste sur le fondement de la nouvelle constitution, a abrogé la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires et transféré au domaine réglementaire une bonne part des dispositions législatives du statut.

## **La politique des « masses salariales » (1963 -1968)**

La fonction publique se situe en dehors des procédures engagées dans les entreprises publiques (EDF-SNCF-RATP-Charbonnages) sur la base des propositions du « comité des sages » institué à l'occasion de la grève des mineurs, puis du « plan Toutée » consistant en de nouvelles techniques fondées sur les évaluations en masse salariale, les évolutions économiques et le concept de « contrat de progrès ».

Le gouvernement en reste aux mesures décidées sans concertation avec les organisations syndicales, conçues cependant, conformément aux voies ouvertes dans les périodes précédentes, dans le cadre d'un certain « parallélisme » avec le secteur public et nationalisé. Dans ce contexte relativement nouveau, les luttes coordonnées des personnels de la fonction publique et des secteurs public et nationalisé connaissent dans les années 1963-1967 un essor important face au « plan de stabilisation » de septembre 1963, aux tentatives d'instauration d'une « politique des revenus » que la CGT considère comme une « police des salaires ».

Le pouvoir, qui a pratiqué la réquisition contre les mineurs, et s'est heurté à une puissante vague de solidarité, se livre à la veille de l'été, à une offensive aux effets durables contre le droit de grève, par la loi du 31 juillet 1963 qui institue le « préavis » de cinq jours et interdit les « grèves tournantes » dans l'ensemble des services publics. L'évolution comparable, en masse et en niveau, des rémunérations de la fonction publique et des entreprises nationales, est une donnée nouvelle de cette période.

Le mouvement syndical des fonctionnaires s'inscrit dans les grands événements syndicaux de ces années que sont la création de la CFDT en novembre 1964, l'accord CGT-CFDT en janvier 1966.

Il est plus particulièrement concerné par la loi du 26 décembre 1964 portant réforme du régime des retraites des fonctionnaires qui entraîne des modifications des régimes des ouvriers d'Etat et des personnels des collectivités locales.

Il l'est aussi par les réformes administratives qui créent le CIAT (Comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire), la Délégation générale à l'Aménagement du territoire, et modifient l'organisation administrative et économique du département et de la région, installent les 21 préfectures de région, réorganisent la région parisienne par la création de six départements (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Val d'Oise, Yvelines) pour remplacer les départements de la Seine et de Seine-et-Oise.

En 1964, des initiatives spectaculaires de la Fédération des finances CGT, menées sur la base des travaux de sa Commission d'études fiscales contre la « fiscalité de classe » débouchent sur la création d'un « Comité pour l'allègement de la fiscalité » regroupant diverses organisations, et sur une campagne confédérale sur le thème de la fiscalité qui frappe les salariés. Cette campagne, qui confère à la CGT une grande autorité en ce domaine, se prolonge au cours des années suivantes.

## **La « politique contractuelle » (1968-1981)**

Les fonctionnaires participent, aux côtés de l'ensemble des travailleurs, au grand mouvement de mai 1968.

Après la conférence tripartite (gouvernement, patronat, confédérations syndicales) qui aboutit au « constat de Grenelle », se tiennent les 28 et 29 mai 1968, sous la présidence du Premier ministre Georges Pompidou, puis les 1<sup>er</sup> et 2 juin sous la présidence de Robert Boulin, ministre de la fonction publique, des réunions avec les fédérations représentatives de fonctionnaires.

Pour la CGT, les personnels sont représentés par l'UGFF, la Fédération des PTT, et – fait notable qui se perpétuera dans les discussions futures - la Fédération des services publics et de santé.

Elles sont conclues par le « constat Oudinot » (du nom de la rue où siège le ministère de la fonction publique) contenant des mesures immédiates ou échelonnées concernant les rémunérations, et une série d'engagements gouvernementaux portant sur les questions sociales, les droits syndicaux et les organismes paritaires, les carrières des catégories C et D et la situation des auxiliaires.

La réalisation de ces engagements donne lieu au cours des années suivantes, à des discussions parfois laborieuses, qui exigent des interventions et des actions du mouvement syndical dans lesquelles les organisations de la CGT sont constamment à l'initiative, et donnent des résultats globalement appréciables.

Ces négociations ouvertes dans la fonction publique et le constat Oudinot ne sont pratiquement jamais mentionnés dans les analyses historiques de la période, qui semblent ne pas en avoir véritablement saisi la portée. Il s'agit pourtant, pour la première fois dans l'histoire de la fonction publique, de négociations engagées entre le gouvernement et les organisations représentatives des fonctionnaires de l'Etat, avec une participation tout aussi novatrice des organisations des collectivités locales, et non plus des rencontres informelles accompagnant des décisions unilatérales qui étaient de pratique courante au long des décennies précédentes. Au-delà de la question des rapports de l'Etat et des collectivités publiques avec leurs salariés, c'est une certaine conception de l'Etat qui est ainsi battue en brèche.

Ces négociations ne constituent pas pour autant le début de ce qu'on appellera la « politique contractuelle », dont le premier acte est, pour l'ensemble du secteur public, non pas un accord « salarial », mais un accord portant sur la réforme des carrières des 500.000 fonctionnaires des catégories C et D de l'Etat comportant une certaine extension aux personnels communaux et de santé.

La conclusion de cet accord le 10 octobre 1969 est, comme la négociation Oudinot, une donnée presque toujours éludée, alors qu'elle revêt une importance politique et juridique dont l'analyse éclaire certains aspects essentiels de la nouvelle période de l'histoire sociale qui s'ouvre.

L'élaboration de cette réforme des carrières des catégories C et D a été menée par une commission placée sous la présidence de M. Masselin, président de chambre à la Cour des comptes qui a siégé pendant neuf mois et a remis son rapport au gouvernement en mars 1969, c'est-à-dire avant le référendum d'avril, la démission du général de Gaulle, l'élection de G. Pompidou à la présidence de la République et la constitution du gouvernement Chaban-Delmas.

Jacques Delors, conseiller social de ce dernier s'est emparé du rapport de la commission Masselin, à l'élaboration duquel il n'avait naturellement pas participé, et qui est une résultante du mouvement de mai 1968, pour en faire la base d'un « accord » soumis à la signature des organisations syndicales. Il inaugure ainsi la « politique contractuelle » dont il dit ou laisse dire qu'il en est le « père ». Mais il le fait, pour des raisons d'opportunité politique, le rapport Masselin venant à point nommé, dans le secteur où elle se trouve en totale contradiction avec les données juridiques. En effet, les fonctionnaires sont, à l'égard de l'administration, selon la doctrine et le droit positif, dans une situation « statutaire et réglementaire » et non pas « contractuelle ». Pendant très longtemps, les responsables de l'UGFF seront seuls – dans le silence des autorités et des syndicats signataires- à souligner que cet accord et ceux qui le suivront n'ont aucune valeur juridique et que toutes ses dispositions n'entrent en vigueur que si elles sont sanctionnées par un acte réglementaire et le cas échéant législatif. Fidèles aux positions adoptées en commun par l'ensemble des organisations syndicales au cours des travaux de la commission Masselin concernant le contenu et le calendrier de

cette réforme, et rejetant de surcroît une clause restrictive de l'action syndicale figurant dans « l'accord », seules les organisations de la CGT ont refusé de le signer.

En mars 1969, la « conférence de Tilsitt » convoquée par le gouvernement pour examiner avec les syndicats les moyens de « tenir les salaires » se solde naturellement par un échec.

Considérant que l'année 1968 est exceptionnelle, le gouvernement refuse toute mesure de « rattrapage » pour la période de juin à décembre 1968. Compte tenu des effets de report, il s'en tient, pour l'année 1969, au maintien du pouvoir d'achat en niveau.

A la fin de 1969, des discussions salariales s'engagent dans les entreprises publiques. Le 10 décembre un « contrat de progrès » est signé à EDF pour une durée de deux ans, malgré le refus de la CGT qui a consulté le personnel par référendum. Des accords similaires sont signés au début de 1970 à la SNCF et aux Charbonnages.

Pour la fonction publique, des discussions salariales s'ouvrent en mars 1970. Toutes les organisations syndicales rejettent les propositions du gouvernement et déposent un préavis de grève. Le gouvernement annonce alors la reprise des discussions pour le 20 avril. Il propose un dispositif comparable à celui des entreprises publiques, et l'inscrit dans un « constat » non soumis à la signature des organisations syndicales.

Pour l'année 1971, des accords salariaux débarrassés des caractéristiques des « contrats de progrès » sont conclus dans les entreprises publiques. Les discussions salariales de la fonction publique échouent, l'ensemble des organisations syndicales refusant de se laisser enfermer dans une masse salariale préalablement déterminée par le gouvernement, et le 30 mars 1971, elles organisent à Paris une manifestation dont le succès dépasse leurs espérances. Le gouvernement campe sur ses positions, prend des mesures « unilatérales ». Après des tractations difficiles, les organisations syndicales finissent par s'entendre pour une grève le 4 juin, à laquelle la CFDT refuse de s'associer, et qui vient trop tard, à la veille des vacances, pour imposer la reprise des discussions qu'elles demandent.

Le 10 novembre 1971, à la fin de la session du Conseil supérieur de la fonction publique, le directeur général annonce qu'il pourra recevoir successivement les fédérations de fonctionnaires dans la journée du lendemain 11 novembre. La proposition des représentants de la CGT de remplacer ces audiences séparées par une audience commune est rejetée sans discussion par les autres organisations syndicales. Ces audiences ont donc lieu au long de la journée du 11 novembre.

Le matin du 12 novembre, c'est non pas le ministre de la fonction publique, mais Jacques Delors qui appelle chaque secrétaire général pour l'informer que le soir même s'ouvriront des discussions salariales.

Dans la journée, un coup de théâtre se produit. Les fédérations CGT sont informées par des organisations de la CFDT que les fédérations reçues la veille ont donné leur accord, avant même l'ouverture des discussions générales, au dispositif salarial qui devra en résulter.

Toute la nuit, le ministre et les représentants de ces fédérations font semblant de discuter sur un « relevé de conclusions » préétabli.

Le communiqué publié quelques jours plus tard par les fédérations CGT qui dénoncent cette mascarade manifestement orchestrée de bout en bout par Jacques Delors, est occulté par toute la presse, à l'exception de *l'Humanité* et du *Monde*.

Mais la direction confédérale de la CFDT n'a pas accepté cette situation, et les fédérations des PTT, de la Santé et des Finances ont refusé de cautionner l'attitude de la fédération générale des fonctionnaires. Le président et le secrétaire général de cette organisation sont contraints à la démission et après cette crise, la fédération est remplacée par une nouvelle organisation, l'UFFA-CFDT qui refusera par la suite, comme la CGT, tous les accords proposés par le gouvernement.

L'accord préfabriqué apure la situation de 1971 et couvre l'année 1972.

Après ces débuts laborieux et ces péripéties aux aspects douteux pour une partie du mouvement syndical des fonctionnaires, la « politique contractuelle » s'installe et devient un des instruments privilégiés de la politique économique et sociale du pouvoir.

Pour les années 1973, 1974, 1975, 1976, 1978, 1979, un « relevé de conclusions » est signé chaque année (en 1977 aucun accord n'est signé). Les responsables de la FEN (qui joue un rôle ambigu de

fédération de personnels enseignants, et de fédération générale des fonctionnaires considérée en fait comme une centrale syndicale au contact des autres centrales) et de FO, sont constamment aux avant-postes d'une collaboration constante et étroite avec les gouvernements successifs de la période pour la conclusion d'accords que les fédérations CGT et CFDT refusent.

Deux éléments dominent l'analyse de cette période :

- d'une part, la politique de l'Etat dans le domaine de la fonction publique est désormais cristallisée, pour ce qui concerne les problèmes généraux communs à l'ensemble des fonctionnaires, dans les discussions dites « salariales » annuelles et dans les « relevés de conclusions » qui en résultent.

- d'autre part, cette situation nouvelle a des répercussions très importantes sur la stratégie, sur l'action, et sur les méthodes d'organisation du mouvement syndical des fonctionnaires et singulièrement sur le mouvement CGT. (Cette analyse implique des développements assez substantiels qui ne peuvent être qu'évoqués dans leurs grandes lignes dans un document aussi restreint)

La hausse des prix annuelle se situe autour de 6 % en 1970- 1971 -1972. A la fin de l'été 1973, se produit le « premier choc pétrolier ». La hausse des prix atteint 15 % en 1974. C'est la fin des « Trente glorieuses », avec une inflation « à deux chiffres. »

Sous le septennat de Giscard d'Estaing (1974-1981), se succèdent deux gouvernements, (Jacques Chirac puis Raymond Barre), avec un second choc pétrolier en 1979, la stagnation de la croissance économique, le retour en force de l'inflation, l'accroissement du chômage. En 1981, le nombre des chômeurs atteint 1.600.000 et le niveau des prix est de 14 %.

Les accords de la période tendent à assurer le maintien du pouvoir d'achat et une certaine progression différenciée par référence à l'indice des prix à la consommation de l'INSEE. Cet objectif implique un calendrier d'augmentation du traitement de base assorti d'une « clause de sauvegarde » dans un système « d'échelle mobile », l'intégration progressive de l'indemnité de résidence et la contraction des zones, ainsi que des aménagements des autres composantes de la rémunération. La progression différenciée se traduit par une augmentation plus rapide des rémunérations les plus modestes, réalisée par l'attribution de points uniformes ou dégressifs, et d'autres mesures spécifiques aux bas salaires qui ont pour effet de réduire l'éventail des rémunérations et de modifier la structure de la grille indiciaire.

Chaque accord comprend quelques mesures non salariales sous la forme d'engagements (durée hebdomadaire du travail, organismes paritaires, non titulaires...) qui sont pour une part destinées à favoriser la signature des organisations syndicales et contribuent à faire de ces accords l'expression globale de la politique de l'Etat dans le domaine de la fonction publique.

Alors que la réforme des catégories C et D dont l'application était étalée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1974 devait être exclusive de toute autre réforme catégorielle générale, une réforme de la catégorie B regroupant environ 500.000 agents appartenant à 250 corps dont 320.000 instituteurs est prévue dans l'accord de novembre 1971. Après discussions avec les organisations syndicales signataires, un accord spécifique est conclu le 22 septembre 1972.

Seules la FEN, la CFTC et la fédération autonome signent cet accord, qui doit être appliqué en cinq étapes. Le refus de FO, s'ajoutant à celui de la CGT et de la CFDT marque une fissure dans le front des signataires. Alors que la réforme de la catégorie B est en cours de réalisation, celle de la catégorie A est prévue dans l'accord salarial de 1974. Cette réforme qui s'applique essentiellement aux débuts de carrière, est étalée de décembre 1974 à août 1977. Mais le gouvernement doit se contenter d'un « consensus informel ».

Ainsi, des reclassements catégoriels généraux réalisés en plusieurs étapes ont concerné l'ensemble des personnels des catégories C et D puis B puis A. au cours de cette décennie. En fait, l'existence d'une grille indiciaire s'appliquant à des millions de personnes regroupées dans des centaines de corps répartis dans quatre grandes catégories groupant elles-mêmes des centaines de milliers d'agents, présente des interférences que les gouvernants et les technocrates à leur service n'ont pas toujours maîtrisées. La principale donnée est que ces reclassements catégoriels généraux sont un des aspects de la politique salariale de l'État et de sa traduction dans la politique contractuelle de la période.

Les contradictions apparaissent dans le fait que, après plusieurs années d'accords présentés comme globaux, l'accord salarial de 1978 prévoit, pour satisfaire la perspective avancée par les organisations syndicales signataires de donner une sorte de « second souffle » à la politique contractuelle, la constitution d'un groupe de travail chargé d'étudier « les problèmes posés par l'actuelle grille indiciaire ». Ce groupe de travail, présidé par le conseiller d'Etat Lasry ne déposera son rapport qu'en juillet 1981.

En dehors des procédures contractuelles, un groupe de travail restreint présidé par Henry Krieg inspecteur général de l'administration, est constitué en 1972 pour étudier la situation des fonctionnaires qui occupent des postes de responsabilité dans les services extérieurs régionaux et départementaux de l'Etat. Le rapport, remis en avril 1973, n'est pas communiqué aux organisations syndicales, ce qui illustre le fait que la « haute fonction publique » est une chasse gardée, même en période de politique contractuelle. Il consacre la création de « statuts d'emploi » qui se situent en marge du statut général et proliféreront au cours des décennies suivantes.

Cette « politique contractuelle » a opposé fortement les organisations signataires avec au premier rang la FEN et FO, à la CGT et à la CFDT qui après les discussions préfabriquées de 1971, ont refusé leur signature.

La polémique qui marque tous les débats syndicaux de la période portait sur des analyses différentes de la nature de cette politique, sur la portée des accords, sur l'appréciation des mesures catégorielles à l'égard du pouvoir d'achat, sur l'exclusion systématique des organisations syndicales non signataires...

La question de l'indice des prix était une pierre d'achoppement. La CGT, qui publiait son propre indice, contestait celui de l'INSEE, qui malgré les critiques dont il était l'objet, était une référence exclusive dans les accords. Même les syndicats signataires devaient faire des réserves qui apparaissaient néanmoins comme des aspects purement tactiques dès lors que la signature des accords était au cœur de leurs orientations.

A des degrés divers ces débats ont traversé toutes les organisations syndicales : la FEN, qui était organisée en tendances exprimant des orientations différentes, voire opposées, la CFDT qui avait connu une crise en 1972 et n'a ensuite signé aucun accord, FO qui a pris quelques distances notamment dans la réforme de la catégorie B.

L'UGFF a connu une crise grave. On se bornera à noter ici que cette crise, analysée par ailleurs, n'a pas affecté la poursuite de l'action du mouvement syndical CGT des fonctionnaires, et qu'elle n'a jamais porté sur la question de savoir s'il convenait ou non de signer les accords salariaux : le refus de la signature n'était pas contesté.

Autre aspect d'une très grande importance : l'UGFF et les fédérations CGT des PTT et des Services publics et de Santé ont constamment élaboré ensemble leur politique revendicative, déterminé leurs positions dans les négociations salariales, décidé des actions communes à mener. Les questions traitées dans les discussions salariales concernaient, en effet l'ensemble des personnels de la fonction publique, ainsi que les personnels communaux et de santé, et leurs représentants accompagnaient ceux de l'UGFF dans tous les contacts établis avec le ministère de la fonction publique.

Le bureau confédéral de la CGT organisait d'autre part une coordination régulière entre l'ensemble des fédérations du secteur public et nationalisé qui se poursuivra dans les périodes suivantes.

Au delà des problèmes concrets traités dans les négociations salariales, les fédérations de la CGT (UGFF - PTT - Services publics et de Santé) élargissaient leurs analyses dans plusieurs initiatives marquantes :

- Journée d'études sur « La crise et l'évolution des structures de l'appareil d'Etat, les réformes administratives et le démantèlement du secteur public » (mai 1973).

-Le 30<sup>e</sup> anniversaire du statut général des fonctionnaires (octobre 1976) sous la présidence de Georges Séguy, secrétaire général de la CGT avec un rapport substantiel du secrétaire général de l'UGFF et la participation de Jacques Pruja, Alain Le Léap...

-Assises nationales pour la défense du service public (Octobre 1976) ;

- Journée d'études « Face à l'approfondissement de la crise et à ses répercussions sur l'appareil d'État et les services publics, les critiques et propositions de la CGT » (décembre 1977).

### **La gauche au pouvoir (1981-1986)**

François Mitterrand est élu président de la République en mai 1981. Après les élections législatives qui suivent la dissolution de l'Assemblée nationale, un deuxième gouvernement Pierre Mauroy (le premier ayant siégé un mois) est constitué avec quatre ministres communistes, dont Anicet Le Pors, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.

Ce gouvernement prend rapidement un certain nombre de mesures économiques et sociales (à analyser par ailleurs)

Dans la fonction publique, l'accord salarial conclu le 30 septembre 1981 entérine les mesures conservatoires prises dès juillet et fixe un dispositif salarial qui s'inscrit dans la continuité de la politique salariale de la période précédente. La CGT, la CFDT, la CFTC ne le signent pas.

Pour l'année 1981, l'augmentation des traitements est de 14,30 % pour une hausse des prix de 14 %. Cependant, les fonctionnaires dont l'indice de rémunération est supérieur à l'indice majoré 810 qui est à l'époque le sommet de l'échelle - chiffres, les augmentations au 1<sup>er</sup> octobre 1981 et au 1<sup>er</sup> janvier 1982 ne s'appliquent que sur la partie du traitement égale au traitement correspondant à cet indice. Une mesure qui s'inscrit dans une certaine volonté de réduire l'éventail hiérarchique.

Les discussions salariales pour 1982 s'achèvent le 10 mars sur un relevé de conclusions, non signé par la CGT et la CFDT, qui se situe également dans la configuration de la décennie précédente pour ce qui concerne le 1<sup>er</sup> semestre. Mais pour le second semestre le système du rattrapage trimestriel des traitements par rapport à la hausse des prix est remplacé par des revalorisations selon des taux « préfixés » en fonction des objectifs d'évolution des prix déterminés par le gouvernement. Le blocage des revenus et des prix prévu par une loi du 30 juillet 1982 a pour conséquence la non application de certaines dispositions de l'accord du 10 mars, ce qui est une rupture sans précédent d'un accord salarial.

Dans ce contexte, un accord ne peut se réaliser avec les organisations syndicales pour fixer les modalités de « sortie du blocage » à l'automne et le gouvernement prend, comme toujours en pareil cas, des décisions unilatérales.

Après diverses péripéties marquées notamment par les désaccords du ministère de la fonction publique avec les propositions de Matignon et du Budget pour 1983, les dispositions salariales pour 1983 sont fixées dans un accord du 22 novembre 1982.

Le dispositif adopté vise non plus au maintien du pouvoir d'achat en niveau des rémunérations, mais – notion nouvelle - au maintien du pouvoir d'achat *moyen en masse*. Le système d'échelle mobile partiellement abandonné en 1982 l'est totalement en 1983. La clause de sauvegarde exigée par les organisations syndicales signataires est ambiguë, pratiquement inapplicable et d'ailleurs remise en cause à l'échéance par le ministre des finances Jacques Delors. Le président de la République François Mitterrand se contente d'enregistrer l'ambiguïté du différend avec le ministre de la fonction publique. Cet accord est signé par quatre organisations syndicales, dont la CFDT qui s'intègre désormais dans le camp des signataires probablement pour des raisons générales qui tiennent davantage à ses orientations nouvelles qu'au dispositif salarial lui-même.

En mai 1983, le ministre des finances J. Delors accepte la « désindexation des salaires » en échange d'un prêt communautaire et il se vante par la suite d'avoir réussi sans grève. Mais il ne s'agit nullement d'une décision circonstancielle. Elle est au contraire une disposition qui marquera désormais la politique salariale.

Les discussions salariales du début 1984 sont difficiles. Les organisations syndicales manifestent leur désaccord par une grève le 8 mars. Il n'y aura pas d'accord salarial pour cette année 1984. L'attribution d'une prime uniforme et exceptionnelle de 500 f à l'ensemble des agents de l'Etat en fonction au 31 décembre 1983 restera dans une certaine ambiguïté quant à l'année d'affectation.

On peut ainsi évaluer le bilan de la politique salariale pour cette période :

En 1981 le pouvoir d'achat a été maintenu dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que dans les périodes précédentes, sauf pour les fonctionnaires classés en échelles - lettres. En

revanche, même le pouvoir d'achat moyen a diminué en 1982, année marquée par le non-respect intégral de l'accord salarial et l'adoption de nouvelles mesures en fin d'année. En 1983, il n'y a eu maintien du pouvoir d'achat, compte tenu de l'indemnité uniforme de 500 f dont le principe a été décidé en mars 1984, que pour les personnels des catégories C et D. En 1984, la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations individuelles est importante pour toutes les catégories de fonctionnaires. Pour les années 1982 à 1985, les prix ont augmenté de 32,4 en glissement (1982 : 9,7 1983 : 9,3 1984 : 6,7 1985 : 6,7) et les traitements en niveau de 26,1.

Pour la même période, en moyenne, les prix ont augmenté de 34,5 et les traitements de 32,5.

Dans un rapport au Parlement, le gouvernement a lui-même reconnu que la masse salariale à structure et effectif constants, c'est-à-dire la « masse Toutée » avait cru « légèrement moins rapidement que les prix à la consommation. »

Indépendamment de la question de l'évolution des rémunérations, celle de la remise en ordre du système a été posée. Mais ses résultats ont été très limités en raison des difficultés économiques et budgétaires et du manque de volonté politique du gouvernement qui n'a pratiquement pas suivi les propositions du ministère de la fonction publique. Les échelles- lettres sont désormais publiées, l'échelle indiciaire ne comporte plus que deux séries d'indices au lieu de quatre. Les efforts de simplification et de clarification du système des indemnités ont été soutenus par la majorité parlementaire, mais ils ont débouché sur un rapport de M. Blanchard, conseiller - maître à la Cour des comptes qui a été remis au Premier ministre peu de temps avant sa démission en juillet 1984, et est resté dans un placard pour ne plus en sortir.

Non seulement les résultats d'ensemble de la période ne se distinguent pas par des résultats meilleurs que ceux de la période précédente, mais ils resteront marqués par la désindexation des salaires et la consécration du système de masse salariale qui conduiront à la stagnation et à la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations individuelles et au déclin de la « politique contractuelle » en matière salariale.

La politique menée dans les autres domaines de la fonction publique est au contraire profondément novatrice.

Le 30 septembre 1981, est établi un « Relevé des engagements de négociations » avec les organisations syndicales que l'UGFF, la fédération des PTT et celle des services publics et de santé CGT signent pour la première fois depuis l'instauration de la politique contractuelle. Curieusement, la CFDT ne le signe pas. Ce document inédit marque l'ouverture d'une concertation générale portant sur les principaux problèmes généraux de la fonction publique, engagée pour certains d'entre eux dès l'entrée en fonctions du gouvernement.

Les organisations de la CGT peuvent retrouver dans cette politique un ensemble de données correspondant aux orientations qu'elles ont définies, aux revendications qu'elles ont présentées, à leurs analyses de la décennie précédente.

En premier lieu, il est décidé de publier les résultats des élections aux commissions administratives paritaires et de fonder sur ces bases la représentation au Conseil supérieur de la fonction publique. Une décision qui répond à une demande formulée en vain depuis très longtemps par les organisations de la CGT qui sont les plus représentatives et faisaient depuis toujours l'objet des décisions discrétionnaires des gouvernements successifs pour la répartition des sièges.

La question du recrutement des non titulaires et des modalités de leur titularisation est traitée dans toute son ampleur, malgré les positions restrictives du cabinet du Premier ministre et des tergiversations syndicales d'autant plus incompréhensibles que l'UGFF avait pris plusieurs années avant l'initiative d'une proposition de loi acceptée par les groupes communiste et socialiste de l'Assemblée nationale et à laquelle la CFDT s'était plus ou moins associée.

Alors que l'exercice des droits syndicaux restait confiné dans la circulaire du 14 septembre 1970 qui avait fait son temps et à laquelle le Conseil d'Etat refusait toute valeur réglementaire, cette question fait l'objet pour la première fois d'un décret accompagné d'autres textes réglementaires apportant de substantielles améliorations concernant les organismes paritaires. Dans le même temps les lois Auroux sont en cours d'élaboration pour le secteur privé.

Le problème du droit de grève et des retenues de traitements qui a jalonné l'histoire de la fonction publique, est traité enfin dans un esprit d'ouverture inconnu jusqu'alors. La loi du 19 octobre 1982 consacre le principe de la négociation préalable et module les retenues de traitement en fonction de la durée de l'arrêt du travail.

D'autres réformes donnent lieu à des textes législatifs ou réglementaires portant notamment sur la cessation progressive d'activité, l'égalité d'accès aux emplois publics, la formation syndicale, la durée du travail, l'action sociale, la création d'une troisième voie d'accès à l'ENA. Les personnels de la recherche sont placés dans le champ du statut général des fonctionnaires par une loi du 15 juillet 1982.

Une grande question domine cet ensemble de réformes : la décentralisation et ses conséquences sur la situation des personnels des collectivités territoriales.

Dès le début, le ministère de la fonction publique se prononce pour une nouvelle architecture statutaire reconnaissant la qualité de fonctionnaires à ces personnels.

L'arbitrage du Premier ministre pour la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 prévoyant explicitement que des lois détermineront les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales va dans ce sens selon la formule imagée de la fonction publique « à deux versants » (qui seront trois en 1986).

Une large concertation s'ouvre avec les organisations syndicales et les organisations d'élus. Elle aboutit au vote de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires puis à celle du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et à celle du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ces trois lois constituent les titres I<sup>er</sup>, II et III du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales qui remplace les textes statutaires généraux antérieurs.

Ces textes novateurs reprennent en tant que de besoin les réformes adoptées pour la fonction publique de l'Etat dans cette période et les étendent pour une large part aux personnels communaux. Ils ouvrent la voie à des négociations qui posent un certain nombre de problèmes spécifiques et aboutiront à la loi du 9 janvier 1986 créant la fonction publique hospitalière dans un titre IV du nouveau statut général qui couvrira ainsi environ cinq millions de personnes.

Après la démission du gouvernement de Pierre Mauroy en juillet 1984, un gouvernement Laurent Fabius auquel les communistes refusent de participer est constitué.

La politique de la fonction publique s'inscrit dans un contexte de difficultés économiques et de restrictions budgétaires qui sont apparues dès le printemps 1982, impliquant en premier lieu le non remplacement d'une partie des fonctionnaires prenant leur retraite, une politique salariale strictement maintenue dans le cadre des nouvelles techniques de masse salariale avec l'accord salarial du 13 février 1985, une mise en œuvre importante mais incomplète des dispositions adoptées dans la période précédente concernant notamment la titularisation des non titulaires. De nombreux textes concernant la fonction publique territoriale sont pris, mais les textes décisifs conditionnant la réalisation effective du nouveau statut, principalement la création des corps ne sont pas pris lorsque surviennent les élections législatives de mars 1986 qui donnent la victoire à la droite. Cette situation favorisera la mise en cause du statut de la fonction publique territoriale par la loi Galland de 1987 qui s'inscrira dans une revanche de la droite s'exprimant en premier lieu dans ses autres domaines de prédilection : le droit de grève (amendement Lamassoure), la haute fonction publique (suppression du 3<sup>e</sup> concours ENA).

Au cours des deux dernières décennies du siècle, la politique de l'Etat dans le domaine de la fonction publique sera largement affectée par les évolutions de la situation politique marquée par des « cohabitations » et des « alternances » et par celles d'une situation économique et sociale s'inscrivant dans un nouveau contexte européen et mondial. Elle connaîtra une certaine continuité des gouvernements successifs dans le maintien des aspects les plus négatifs de la politique salariale et statutaire, ainsi que des réformes structurelles majeures et des projets qui pèseront très lourd sur l'avenir des fonctions publiques, et par voie de conséquence sur les usagers et les citoyens.