



Historique de la structuration CGT dans la Fonction Publique d'Etat

Précisons d'entrée que les premières années du syndicalisme fonctionnaire sont marquées par la répression et le déni des droits citoyens : le droit de s'associer en syndicats ne fut reconnu explicitement aux agents de l'Etat qu'en 1924 ; le droit de grève en 1946.

La première tentative de structuration syndicale fédérative chez les agents de l'Etat date du 27 décembre 1904. Ce jour-là fut créée la « Fédération générale des associations professionnelles des employés civils de l'Etat », essentiellement au début autour des Postes et télégraphes, des Contributions indirectes, des Travaux publics et des cantonniers. Fin 1905, elle revendique 200 000 membres.

La répression syndicale, déclenchée en 1907 par le ministre de l'Intérieur Clémenceau, fait mourir cette première fédération. Elle fut remplacée, à titre transitoire, par un comité, le comité Demartial. A l'initiative des Contributions indirectes et des Douanes, est créée le 1^{er} décembre 1909 la « Fédération nationale des associations professionnelles des employés de l'Etat, des départements et des communes ». Elle regroupe à sa naissance 21 associations et compte 200 000 membres.

Les Postes et télégraphes ne s'affilient pas et créeront la Fédération postale en 1910. Une Union Fédérative des Travailleurs de l'Etat se constitue également.

Les premières années de la Fédération lui permettent de s'organiser, de mener ses premières actions et de créer, en janvier 1913, un mensuel dénommé *La Tribune des fonctionnaires*.

En mai 1914, suite à des différences importantes dans les stratégies d'action, l'Union générale des Contributions indirectes quitte la Fédération, jugeant incompatibles « *l'esprit d'indépendance des Indirectes et le conformisme du Secrétaire fédéral s'appuyant sur des poussières d'associations* ».

Pendant la Première guerre mondiale, l'activité de la Fédération des Fonctionnaires est réduite mais, lors de son Congrès de 1919 elle invite toutes les associations la constituant à se transformer en syndicats et à demander l'affiliation à la CGT pour le 1^{er} octobre 1919 au plus tard. La Fédération postale fait de même en août 1919.

Après l'adhésion des syndicats à la CGT, c'est la Fédération elle-même qui s'affilie à la CGT, mais après un vote de Congrès partagé (193 pour, 30 contre, 78 abstentions).

Dans ces années de grandes tensions au sein du syndicalisme CGT, un Cartel des services publics se crée le 21 novembre 1920, regroupant la Fédération des cheminots, celle des fonctionnaires, celle des services publics, la Fédération postale, l'Union fédérative des travailleurs de l'Etat, la Section fédérale des auxiliaires de l'Etat, la fédération des services de santé, la Fédération de l'enseignement, le Comité intersyndical de la ville de Paris.

L'année 1921 voit se consommer la scission qui aboutira à la création de la CGTU, par le biais d'exclusions massives de la CGT des militants révolutionnaires. En 1922, la Fédération des fonctionnaires met fin à son affiliation à la CGT, mais ne s'affilie pas pour cela à la CGTU. Préférant l'autonomie, elle ne connaît pas la scission que vit la Fédération postale par exemple. De même, elle restera « neutre » vis-à-vis des deux Cartels des services publics qui se sont constitués, même si elle est plus proche du Cartel unitaire.

En 1924-1925, la question du traitement des fonctionnaires cause de vives tensions dans la Fédération, trois Congrès se déroulent en 8 mois, qui voient s'opposer le Syndicat des Indirectes et le Secrétariat fédéral, défenseur des économies et compressions d'emplois décidées par le Cartel des gauches au pouvoir. Un « comité d'entente » des minoritaires s'organise même, en septembre 1926 autour des Indirectes, mais ne peut empêcher la

réaffiliation de la Fédération à la CGT au Congrès de décembre 1926.

Celle-ci se réalise durant l'année 1927, en même temps que se recrée un Cartel confédéré des services publics élargi, avec donc la Fédération des fonctionnaires, la Fédération postale, les Travailleurs Civils de l'Etat, l'Enseignement, les Services de santé, les Cheminots, les Tabacs, l'Eclairage, les moyens de transports.

Le Congrès confédéral de juillet 1927 décide la création au sein de la Fédération de deux groupements corporatifs : la Fédération générale de l'enseignement, la Fédération des services administratifs.

S'opposant à ces évolutions par le biais de la rétention des cotisations, les opposants sont exclus pour ce motif en décembre 1927, accompagnés par un mot d'adieu du Secrétaire fédéral en place depuis 1909 : « *Réformistes nous le sommes et nous osons le proclamer* ». Cette exclusion concerne l'Enregistrement, les Douanes actives, les Indirectes, les Géomètres du cadastre, les Forestiers, les Pénitenciers et les commis de la marine. A l'exception du syndicat de l'Enregistrement, ces syndicats constitueront en février 1928 la Fédération autonome des fonctionnaires. Cette scission du mouvement syndical des fonctionnaires durera jusqu'en 1935.

La Fédération des fonctionnaires confédérée poursuit sa mue, sous l'impulsion confédérale, et se transforme en 1930 en Fédération générale des fonctionnaires (FGF) constituée de six « fédérations internes » qui se mettront en place progressivement : Administration générale (1938)- Air, Guerre, Marine-Economie Nationale (1938)- Enseignement (précurseuse avec sa constitution en 1929)-Finances (fin 1930)-Travaux Publics (1932). C'est l'époque du « Cartel des fédérations ».

A compter de 1934 et de la montée du fascisme, un mouvement de réunification s'amorce entre la CGT et la CGTU. Elle s'opère au plan confédéral en mars 1936. La FGF et la Fédération autonome des fonctionnaires fusionnent en décembre 1935. Les « fédérations internes » font de même dans cette période, dans leurs champs d'intervention.

A noter que la FGF s'installe en 1935 rue de Solférino, dans ce qui sera jusqu'en 1978 la « Maison des fonctionnaires ». Occupée pendant l'Occupation par le Ministère de l'Information de Vichy, elle sera reprise les armes à la main en 1944 et le ministre, Philippe Henriot, y sera fusillé. En 1978, l'immeuble est vendu à la MRIFEN. Une fois totalement rénové, il deviendra le siège du PS.

Lors du Congrès de 1938, la FGF réunifiée compte 155

syndicats et 325 000 adhérents. La *Tribune des fonctionnaires* est imprimée à 320 000 exemplaires.

1938 voit la contre-offensive, menée par le gouvernement Daladier, contre les acquis sociaux du Front populaire. La CGT ayant appelé à une grève générale le 30 novembre, la répression se déclenche : les cheminots sont réquisitionnés par décision du 26 novembre, les agents des services publics par décision du 28.

Après la grève, suivie inégalement, 3 400 agents des PTT et un millier de fonctionnaires sont suspendus.

Après le déclenchement de la seconde guerre mondiale et l'invasion en septembre 1939 de la moitié de la Pologne par l'URSS, les communistes sont exclus par décision confédérale des fédérations, syndicats et UD. La FGF, qui comptait peu de communistes dans ses organes de direction, applique la décision.

Après la défaite et l'arrivée de Pétain au pouvoir, une loi du 15 octobre 1940 dissout les syndicats et fédérations de fonctionnaires.

Dans le cadre de la Résistance, les « accords du Perreux » consacrent en 1943 la réunification de la CGT, après la scission de 1939, et le CNR mis en place compte, parmi les travaux, le projet d'un Statut des fonctionnaires.

Après la Libération, la CGT reprend son activité au grand jour. Forte de 800 000 adhérents à la veille de la guerre, elle en comptera 5,5 millions en 1945 et 6 en 1946. La FGF reconstituée tient sa première CE en septembre 1944.

Le Congrès de mars 1946 voit s'opposer trois projets de structuration fédérative :

- la majorité du bureau fédéral souhaite le maintien en l'état de la FGF ;
- le syndicat des Indirectes propose un « Conseil interfédéral de la Fonction publique » s'appuyant sur les « fédérations internes », avec des relais locaux, mais ce Conseil interfédéral ne tiendrait pas de congrès et ne siègerait pas dans les instances de la CGT ;
- le Syndicat national des Instituteurs va plus loin, en proposant un simple « Cartel » doté d'un bureau, mais sans conseil interfédéral ni commission administrative.

Aucun des trois projets ne réunissant la majorité, une solution de compromis est trouvée. Une Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF) est créée, qui tient congrès tous les ans (tous les deux ans à compter de 1950), avec des représentants des fédérations et des sections départementales existant.

Secrétaire général depuis 37 ans, Charles Laurent est remplacé par Alain Le Léap.

En 1947, l'argent du plan Marshall finance la scission syndicale, avec l'appui de la CIA. FO, dès sa création, engage une collaboration étroite avec le CNPF au plan interprofessionnel, et le ministère de la Fonction Publique dans ce champ d'intervention.

La scission syndicale fait des ravages dans la Fonction publique : des pans entiers de fédérations ou de syndicats nationaux s'en vont pour créer des structures FO. Dans la Police, et surtout dans l'Education nationale avec la création de la FEN, l'autonomie domine (une FEN-CGT subsiste, l'espoir de retour des enseignants n'étant pas totalement abandonné en 1947. En 1954, sur décision du Bureau politique du PCF relayée par la CGT, les enseignants CGT sont invités à rejoindre la FEN. Une FEN-CGT perdure, avec les professeurs de lycées professionnels). Le syndicat des Indirectes, après une courte période d'autonomie lui ayant permis de conserver son unité, revient à la CGT.

En 1948, l'UGFF est constituée de 8 fédérations : administration générale ; air-guerre-marine ; économie nationale ; éducation nationale ; finances ; police ; travaux publics et transports ; travailleurs de l'Etat (fonctionnaires) nouvellement créée. En décembre 1950, les fédérations de l'administration générale, de l'économie nationale et des travaux publics fusionnent pour créer la fédération des personnels techniques et administratifs (PTA).

Le 6^{ème} Congrès de l'UGFF (1954) insiste sur le « caractère de véritable organisation départementale des fonctionnaires » que doivent revêtir les sections de l'UGFF. Ce Congrès assigne à l'UGFF et à ses sections un rôle plus important que celui d'une simple union de fédérations.

Il est à noter que les Congrès confédéraux de 1955 et 1957 voient des critiques se porter contre les syndicats nationaux, essentiellement exprimées par Pierre Le Brun, membre du bureau confédéral se déclarant à la fois partisan de la lutte de classes et réformiste. Le 7^{ème} Congrès de l'UGFF de 1956 réaffirme le rôle « vital » des syndicats, indiquant que les décisions des Congrès de l'UGFF sont « des recommandations » aux fédérations et syndicats.

En février 1961, la fédération PTA, déjà « fourre-tout », fusionne avec celle des Ponts et chaussées pour créer un ensemble encore plus large : la fédération nationale des personnels techniques et administratifs (FNPTA).

Les débats sur le rôle et la structuration de l'UGFF n'ont

cessé d'avoir lieu depuis 1946. Le 11^{ème} Congrès de l'UGFF (octobre 1965) décide que le secrétariat comprendra, de droit, les secrétaires généraux des fédérations (Finances, Police, Travailleurs de l'Etat, FEN-CGT, FNPTA), qui l'étaient déjà au bureau. Le 12^{ème} Congrès (mars 1968) supprimera la CE et renforcera le bureau avec des représentants de syndicats et de sections départementales.

Le 13^{ème} Congrès de l'UGFF (novembre 1970) désigne René Bidouze comme Secrétaire général.

En 1973, la FNPTA se dissout ; une partie allant constituer la Fédération de l'Equipement, les autres syndicats opérant des regroupements (notamment à l'Agriculture, aux Transports, aux Affaires sociales). L'UGFF est chargée par son 14^{ème} Congrès, à titre transitoire normalement, de « coordonner l'activité de ces organisations sur les problèmes généraux et de contribuer à leur renforcement » tout en favorisant « une évolution permettant de constituer les structures fédérales adaptées aux données de la situation administrative et syndicale ».

Ces évolutions inquiètent la fédération des finances. Parallèlement, la FEN-CGT s'interroge sur son champ d'intervention : cette réflexion aboutira à la création en 1979 de la fédération de l'enseignement, de la recherche et de la culture (FERC).

Durant toute l'année 1975, les tensions entre la fédération des finances et ses composantes, d'une part, le secrétariat de l'UGFF d'autre part, augmentent sur le mode de direction et sur les rôles respectifs des fédérations et des syndicats directement affiliés depuis la dissolution de la FNPTA. René Bidouze remet son mandat dans le cadre du 15^{ème} Congrès (février 1976). Une CE est rétablie, les secrétaires généraux de fédérations ne font plus partie de droit du secrétariat. La CE et le secrétariat, avec à sa tête René Bidouze, sont élus à l'unanimité.

Au 16^{ème} Congrès (juin 1978), Thérèse Hirszberg remplace René Bidouze. Il est à noter que c'est lors de ce Congrès que fut rédigé la version en vigueur des statuts de l'UGFF.

La 1^{ère} loi de décentralisation provoque une vaste réflexion sur l'outil syndical CGT dans la Fonction publique. La Fédération de l'action sociale se dissout et ses syndiqués intègrent la Fédération des services publics (ne se reconnaissant pas dans la structuration de cette Fédération, ils la quitteront ultérieurement, créeront l'Union nationale des affaires sociales, affiliée directement à l'UGFF) ; les syndiqués des Préfectures font de même (depuis la syndicalisation CGT dans les Préfectures a plongé, et la Fédération des services

publics souhaite aujourd'hui que ce champ professionnel revienne dans le « giron » de l'UGFF...)

Une réflexion plus vaste s'engage aux Congrès du Mans (1985) et Bourges (1988) : le rapprochement structurel avec la Fédération des services publics. Bien avancée, cette réflexion capota, lorsqu'entre autres, apparurent des divergences profondes entre les deux structures sur la conception de la décentralisation et de la déconcentration.

Cet échec, mais également de fortes critiques sur l'implication de l'UGFF dans la coordination des luttes, ainsi qu'une remise en cause des méthodes de direction, causent au congrès suivant la plus vive crise interne connue.

Dans le cadre de la préparation du 20^{ème} Congrès de Kaysersberg, il est proposé de substituer au secrétariat, au bureau et à la CE « *un organisme de direction de 20 à 25 membres composé de militant (es) représentatifs des organisations de l'UGFF, élu à chaque Congrès et donc responsable devant lui. Il associerait en son sein des militants dont la responsabilité principale serait, soit au sein de leurs fédérations, syndicat national, soit au service des tâches communes de solidarité* ».

Au Congrès, le rapport d'activité de la direction sortante n'est pas approuvé, l'orientation proposée après débats et amendements ne recueille pas de majorité. Devant cette situation, le Congrès prend une décision inédite :

- les travaux du Congrès sont suspendus : ils s'achèveront à Fontenay lès Briis en avril 1993 ;
- une charte commune de mise en œuvre des décisions du Congrès est adoptée, visant à mieux harmoniser le travail de la direction nationale, des composantes, des collectifs départementaux ;
- un collectif provisoire de direction se substitue

au bureau, le secrétariat est supprimé. Un bureau sera à nouveau constitué lors du XXI^{ème} Congrès du Cap d'Agde et un Secrétaire général, Bernard Lhubert, élu.

Les réflexions sur l'outil syndical CGT dans la fonction publique d'Etat restent en suspens jusqu'au XXIV^{ème} Congrès de La Colle-sur-Loup (2006) , où sont adoptés les deux amendements suivants :

- « *une réflexion est nécessaire sur le rôle et la place de l'UGFF afin de pouvoir mener un travail plus efficace. Cela passe par l'engagement d'un débat avec ses composantes sur sa nécessaire évolution afin de répondre aux enjeux auxquels sont confrontés la Fonction publique d'Etat et ses agents (réforme de l'Etat, LOLF, régression des missions,...) et de gagner sur les revendications.* » ;
- « *Les collectifs Fonction publique doivent se développer. Ils doivent réunir des représentants des syndicats de fonctionnaires CGT du département. Ceux-ci sont désignés par leurs organisations respectives. Ces collectifs ont pour objectif d'impulser l'activité revendicative en direction des fonctionnaires sur les enjeux communs. Cette action se fait en lien avec les unions départementales CGT. Ils alimentent la réflexion de l'UGFF mais n'étant pas une structure syndicale, ils ne peuvent être représentés dans les instances statutaires de l'UGFF. Avec la prééminence de la région dans la nouvelle organisation de l'Etat, la question de la coordination de l'intervention des fonctionnaires d'Etat CGT à ce niveau doit aussi se poser* ».