

fédération  
des  
finances

cgt



# courrier

n°268  
nov 2007

## Sommaire

Le statut général des  
fonctionnaires dans son  
histoire et ses enjeux

p 2, 3, 4, 5.

La contribution  
syndicale à  
l'élaboration du statut.

p 6

## édito

# Spécial statut général des fonctionnaires

Bulletin de liaison de documentation syndicale édité par la Fédération des Finances, siège  
social 263 rue de Paris, Case 540, 93515 Montreuil cedex  
Tel : 01.48.18.82.21 Fax : 01.48.18.82.52  
<http://www.finances.cgt.fr>, E-mail : [finances@cgt.fr](mailto:finances@cgt.fr)  
directeur de la publication Christophe Delecourt



# Le statut général des fonctionnaires dans son histoire et ses enjeux

En octobre 1946, le vote du Statut général des fonctionnaires a soldé un long passé d'arbitraire en établissant le fonctionnaire dans une relation de citoyenneté à l'égard de l'État. Au cours des soixante dernières années le texte fondateur a constamment subi des attaques, connu des altérations. En 1983-1984 le chantier a été rouvert sur des bases progressistes et son champ étendu. Depuis lors la bataille a repris pour mettre à bas l'édifice. En matière statutaire, les personnels de la Fonction publique sont aujourd'hui confrontés à des remises en cause fondamentales visant à le vider de sa substance (système de rémunération, organisation des carrières, gestion des personnels, privatisations de missions...).

Au XIXe siècle, les quelque 200 000 agents de l'État étaient recrutés dans les milieux aisés, sous le règne du favoritisme et du népotisme. Soumis au serment de fidélité, ils étaient souvent agents électoraux des candidats officiels. Au début du XXe siècle, leurs traitements étaient - sauf au sommet - toujours en retard sur le coût de la vie, frappés de disparités pour des emplois identiques. Ils s'inscrivaient dans un système de quelque 500 «échelles»<sup>1</sup> groupant 1775 catégories de personnels, caractérisé par l'attribution à chaque fonctionnaire occupant une fonction déterminée d'un traitement qui évoluait entre un minimum et un maximum. Les fonctionnaires bénéficiaient d'un régime de pensions.

Des décrets réglaient l'organisation interne de chaque ministère, ainsi que les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline. Dans les années précédant la Première guerre mondiale des lois avaient énoncé quelques principes généraux en matière de communication du dossier aux fonctionnaires susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, de règles relatives à l'avancement, du principe et de règles du détachement.

D'autres textes de portée générale (nouveau régime des pensions civiles et militaires, fixation des limites d'âge et des règles de cumul) avaient suivi. Dans le même temps, la jurisprudence du Conseil d'État faisait progressivement avancer une série de garanties professionnelles constituant un véritable «Statut jurisprudentiel».

Cependant le droit syndical était refusé aux personnels des services publics et les organisations syndicales de fonctionnaires s'étaient constituées mal-

gré les menaces et les répressions.

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale de multiples tentatives furent faites d'instaurer un Statut qui corsetait le mouvement des fonctionnaires et consacrait le refus du droit syndical. C'étaient des «Statuts-carcan» que les organisations syndicales rejetaient.

Vichy avait installé un Statut des fonctionnaires codifiant les mesures d'exception contre les juifs, les francs-maçons, et qui était imprégné de l'idéologie totalitaire de la «Révolution nationale» et de la «Charte du travail». L'Ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine l'avait abrogé.

Dans la période de la Libération marquée par la reconstruction de l'État, le grand débat national pour le renouvellement des institutions et la constitution de la IVe République, la mobilisation pour la renaissance du pays, les grandes réformes économiques et sociales et les nationalisations, l'administration et les fonctionnaires se trouvaient placés devant des problèmes inédits de très grande ampleur parmi lesquels figurait en premier lieu la revalorisation des traitements malmenés par l'inflation de la période de l'Occupation.

Une mission provisoire de réforme de la Fonction publique avait été confiée à Michel Debré qui ne s'intéressa qu'au sommet de l'État et aboutit essentiellement à la création de l'ENA.

Maurice Thorez, secrétaire général du PCF, entré au deuxième gouvernement provisoire constitué le 22 novembre 1945, en qualité de ministre d'État chargé de la fonction publique allait prendre le

<sup>1</sup> Le nombre des échelles sera ramené à 150 en 1930, à 60 en 1943

relais et mettre en route une politique s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires.

L'élaboration d'un Statut général des fonctionnaires est entreprise dans une concertation très active de son cabinet avec le mouvement syndical des fonctionnaires. Cette concertation aboutit, après bien des péripéties, au vote unanime de la loi instituant le statut, le 5 octobre 1946<sup>2</sup>.

Dès son adoption, et au cours même des débats parlementaires, des critiques furent adressées au Statut, considéré comme étant d'essence totalitaire. Maurice Thorez répondait aux critiques en affirmant que le Statut était «une loi essentiellement démocratique qui fait honneur à notre pays», et que «le fonctionnaire était enfin considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative».

L'adoption du Statut était d'autant plus remarquable que les diverses formations de la Résistance n'avaient élaboré dans le domaine de la Fonction publique, aucune proposition, que le Programme du CNR ne comportait aucune disposition tendant à doter les fonctionnaires d'un Statut législatif, et que les dirigeants de la Fédération des fonctionnaires, engagés dans la Résistance et siégeant à l'Assemblée consultative, restaient fidèles aux positions traditionnelles de l'avant-guerre. La donnée la plus remarquable est que, dans le contexte de la Libération, le contenu des projets de 1946 et la participation très active des représentants syndicaux à leur élaboration ont complètement modifié la situation.

En tout cas, pour la première fois dans l'histoire est adopté un Statut législatif reprenant et unifiant les dispositions les plus positives des décrets en vigueur dans les ministères, ainsi que les garanties et principes généraux établis, au long des décennies précédentes, par la jurisprudence du Conseil d'État. Mais surtout, ce dispositif est accompagné de deux novations essentielles qui emportent l'adhésion : la reconnaissance explicite du droit syndical et la création d'organismes paritaires permettant la participation des fonctionnaires à la gestion de leurs carrières par l'intermédiaire de délégués élus, ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des services publics par l'intermédiaire de représentants de leurs organisations syndicales. C'est donc un acte marquant dans une longue histoire caractérisée par l'opposition entre les conceptions autoritaires de l'État et de ses rapports avec ses agents et celles du mouvement syndical et des démocrates et républicains.

La dynamique statutaire s'est prolongée jusqu'à la fin de l'année 1950, période au cours de laquelle ont été produits des textes législatifs et réglemen-

taires traitant de tous les aspects de la situation et de la carrière des fonctionnaires, mais il convient de noter que le Statut ne concernait que les fonctionnaires de l'État : il n'était pas étendu aux personnels communaux et ne s'appliquait pas aux personnels non titulaires, aux personnels des établissements publics industriels et commerciaux. Des dérogations étaient également prévues qu'allaient préciser des statuts particuliers dérogatoires qui s'appliquent aujourd'hui à plus de la moitié des fonctionnaires de l'État soumis au Statut général.

Les carrières et les rémunérations de la haute Fonction publique relevaient largement d'une sorte de «domaine réservé» qui sera concrétisé par des textes constitutionnels et Statutaires. Dès 1946, le champ du Statut était donc loin d'être aussi étendu, qu'on ne l'a souvent écrit.

Le Statut prescrivait, on doit le souligner, l'institution du régime particulier de Sécurité sociale et l'élaboration d'un nouveau régime des retraites, qui ont été adoptés et mis en œuvre dans la période. Il fixait le cadre juridique du système des rémunérations, de la structure et de l'organisation des carrières.

Un reclassement général des emplois comportant l'échelonnement indiciaire des catégories A, B, C et D créées par le Statut et l'établissement de la grille, fut engagé dès mars 1946 et devait se conclure à la fin de l'année 1950.

## Des textes évolutifs

Le texte du Statut reflétait l'état de l'administration et, dans une large mesure, de la société à l'époque de la Libération. Comme tout autre texte de cette nature, il a fait par la suite l'objet de modifications législatives et réglementaires dont certaines traduisaient les évolutions de l'administration et des carrières des fonctionnaires et d'autres, au gré de l'histoire politique, les conceptions restrictives et autoritaires des formations de droite et de la haute administration. Il est remarquable que précisément les deux novations fondamentales du Statut, le droit syndical (avec son corollaire constitutionnel le droit de grève) et les questions relatives aux organismes paritaires aient été leurs cibles privilégiées.

L'existence d'un Statut général n'a pas empêché la notion de «Statuts spéciaux» d'apparaître dès 1948 en vue d'interdire le droit de grève aux personnels de la police en leur accordant des avantages en compensation. D'autres interdictions ont été ultérieurement ajoutées (personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire,

<sup>2</sup> Le texte est publié au Journal Officiel sous la date du 19 octobre 1946

# [ Fonction publique ]

certaines catégories de personnels de la navigation aérienne, personnel du service des transmissions du ministère de l'Intérieur).

Sans que le Statut général l'ait prévu, des «Statuts d'emplois» ou «Statuts fonctionnel » ont été créés avec l'accord du Conseil d'État pour les postes de direction des administrations centrales, de chefs de service régionaux, de chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. Ces emplois, qui se situent en dehors du Statut général, atteignent désormais un chiffre de l'ordre de 300.

Les personnels communaux ont été dotés d'un Statut par la loi du 28 avril 1952 insérée au Livre IV du Code de l'administration communale et les personnels hospitaliers ont été à leur tour dotés d'un Statut par le décret du 20 mai 1955 inséré au livre IX du Code de la santé publique. Ces textes s'inspiraient du Statut des fonctionnaires mais consacraient un système d'emploi.

## Deux refontes du Statut

Le Statut général des fonctionnaires a connu deux profondes réformes générales, en 1959 et en 1983-1984.

## L'Ordonnance du 4 février 1959

La première refonte du Statut est intervenue dans les débuts de la Ve République. La Constitution de 1958 a placé les garanties fondamentales dans le domaine de la loi sans qu'il existe une liste exhaustive de ces garanties, et l'Ordonnance du 4 février 1959, renonçant à une interprétation stricte de la Constitution, a repris une série de dispositions constitutives de la situation des fonctionnaires qu'il était difficile de dissocier. Alors que le Statut de 1946 comportait 145 articles, l'Ordonnance de 1959 n'en comportait plus que 57, et les modalités d'application étaient renvoyés à des décrets en Conseil d'État publiés quelques jours plus tard.

Le nouveau dispositif ne se bornait pas à un simple transfert. Conçu conformément aux orientations du nouveau régime, il n'a donné lieu à aucune concertation avec les organisations syndicales. Il a consacré la disparition de dispositions positives et progressistes du Statut de 1946 qui étaient restées lettre morte dans la période 1947-1958. Il a rendu facultative la compétence du conseil supérieur de la Fonction publique et celle des organismes paritaires.

## Le Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales

Après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et l'accession de la gauche au pouvoir en 1981 est intervenue une large et profonde réforme qui a conduit à l'abandon des dispositions restrictives de la période précédente, à l'amélioration du Statut des fonctionnaires de l'État et surtout, conformément aux textes concernant la décentralisation publiés en 1982, à l'extension aux agents des collectivités territoriales (communes, départements, régions) suivie de l'extension aux personnels hospitaliers.

Il en est résulté la publication d'un Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales composé de trois titres : Loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; Loi du 11 janvier 1984 portant dispositions Statutaires relatives à la Fonction publique de l'État ; Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions Statutaires relatives à la Fonction publique territoriale. Un quatrième titre a été adopté par la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions Statutaires relatives à la Fonction publique hospitalière.

Trois Fonctions publiques existent désormais : la Fonction publique de l'État, les fonctions publiques territoriale et hospitalière groupant cinq millions de personnes soit un salarié sur cinq auxquelles il faut ajouter quatre millions de retraités.

Cette œuvre a rencontré l'hostilité des forces politiques traditionnellement attachées aux principes autoritaires.

## La revanche de la droite

N'ayant pu mettre le nouveau Statut en échec en 1983-1984, et s'appuyant pour une part sur les retards et les carences du gouvernement de la période 1984-1986, la droite a ouvertement pris sa revanche à la faveur de sa victoire aux élections législatives de 1986 en s'attaquant immédiatement à ce qu'elle considérait comme décisif :

- la remise en cause de dispositions essentielles du Statut de la Fonction publique territoriale par la « loi Galland » du 13 juillet 1987 ;
- le retour à un recrutement systématique d'agents non titulaires ;
- «l'amendement Lamassoure» sur les retenues en cas de grève ;
- la suppression de la 3e voie d'accès à l'ENA.

La gauche revenue au pouvoir n'a pas abrogé les mesures revanchardes de la droite, mais cette der-

nière, au contraire, a poursuivi son entreprise après les élections législatives de 1993, en parachevant le retour de la Fonction publique territoriale au système de l'emploi par des lois de 1994 et 1996.

## Des réformes structurelles et Statutaires majeures

Entre temps, dans la première période du second septennat de François Mitterrand, l'administration des PTT cédait la place en 1990, à deux exploitants publics, la Poste et France Télécom dont les personnels titulaires restaient soumis au Statut général des fonctionnaires mais étaient placés en dehors des catégories Statutaires A, B, C et D et ne figuraient plus dans les effectifs des agents de l'État à partir du 1er janvier 1991.

La réduction du champ d'application du Statut des fonctionnaires équivalait à une « mise en extinction ». Elle s'est poursuivie avec une continuité remarquable au-delà des alternances et des cohabitations par la création d'établissements publics administratifs, leur transformation en établissements publics à caractère industriel ou commercial, en sociétés d'économie mixte ou sociétés anonymes, le recours toujours plus large au recrutement de non-titulaires alternant avec des mesures de titularisation ou de « résorption de l'emploi précaire ».

Dans le domaine des rémunérations, la « désindexation » et l'adoption de techniques fondées sur les concepts de masse salariale et de « glissement vieillesse technicité » engagées en 1984, sont devenues l'élément permanent de la politique salariale de l'État et ont largement contribué au déclin des « négociations salariales » dans un contexte de réduction de l'inflation qui en modifie de toute façon les données, sur un fond de stagnation et de baisse du pouvoir d'achat.

Aujourd'hui, la construction européenne est abusivement utilisée comme un des principaux supports de la remise en cause du Statut général des fonctionnaires. Certes, l'administration et la Fonction publique françaises, qui se distinguent assez largement des systèmes anglo-saxons et ont une histoire très différente de celle des autres pays européens doivent s'adapter au droit communautaire. C'est ce qu'elles font depuis maintenant bon nombre d'années avec autant de rigueur et de constance que les autres pays européens.

Mais le régime de la Fonction publique reste (en application du principe de subsidiarité) de la compétence des États, et il n'est pas pertinent de se référer à des systèmes étrangers qui sont loin d'être des modèles acceptables et sont le résultat d'his-

toires nationales qui ne sauraient constituer des références contraignantes.

## Vers une Fonction publique d'emploi au champ d'application limité accompagnée d'éléments de privatisation

En 2003, le rapport du Conseil d'État présentant des « Perspectives pour la Fonction publique » proposait de remplacer les 900 corps de la Fonction publique de l'État par une cinquantaine de « cadres de fonctions » déterminés à partir de « filières professionnelles » tendant à substituer la « logique fonctionnelle », dont il est affirmé qu'elle fonde « l'approche communautaire », à la « logique de carrière » qui caractérise le système français de Fonction publique et a inspiré celui de nombreux pays

Ce rapport a largement inspiré les orientations mises en œuvre ces dernières années qui tentent d'engager la Fonction publique de l'État dans un système d'emploi plus proche du droit anglo-saxon que de la tradition démocratique de notre pays. Après avoir créé des « cadres d'emplois » dans la Fonction publique territoriale, il s'agit d'aligner sur elle la Fonction publique de l'État, et certains utilisent maintenant les particularités de la Fonction publique hospitalière pour s'inscrire dans un mouvement général de remise en cause du Statut général.

Si on s'engageait aujourd'hui dans une sorte « d'unification » des quatre titres du Statut général, cette opération se ferait par un abandon de fait du système de la carrière que les réformes de 1983-1984-1986 avaient étendu à l'ensemble des personnels, et son remplacement par un système d'emploi au champ d'application de plus en plus limité auquel s'ajouteraient des recrutements de droit privé.

Naturellement, ceux qui lancent aujourd'hui l'offensive contre la conception française de la Fonction publique, dont le Statut général est la principale expression juridique, se parent des oripeaux de la « modernité » et ne manquent aucune occasion de présenter comme « archaïques » systématiquement opposés aux « réformes » ceux qui s'obstinent à défendre des valeurs fondamentales et universelles au demeurant conformes à l'intérêt national et permettant à la France de disposer de fonctionnaires responsables dans une administration efficace au service des citoyens.

## LA CONTRIBUTION SYNDICALE À L'ÉLABORATION DU STATUT

En avril 1945, le général de Gaulle charge Michel Debré, maître des requêtes au Conseil d'État, d'une Mission provisoire de réforme de la Fonction publique. Ses travaux aboutissent, sans véritable concertation avec les organisations syndicales, à l'Ordonnance du 9 octobre 1945, qui institue l'École nationale d'administration, les Instituts d'études politiques, la Direction de la Fonction publique, et crée dans les services centraux les corps d'administrateur civil et de secrétaire administratif.

Cette réforme des sommets de l'Etat va être prolongée et étendue, sous l'impulsion de Maurice Thorez, secrétaire général du PCF, par une politique s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires.

Entré au deuxième gouvernement provisoire constitué le 22 novembre 1945, en qualité de ministre d'État chargé de la fonction publique, Maurice Thorez, fait appel pour tenir les fonctions de directeur de cabinet à Pierre Meunier, fonctionnaire des Finances, membre du Parti radical, ancien directeur de Cabinet de Pierre Cot, collaborateur de Jean Moulin au Conseil national de la Résistance.

Il engage l'élaboration d'un Statut général des fonctionnaires dans une concertation très active de son cabinet (où il a nommé, en novembre 1945, un jeune fonctionnaire des Indirectes, Max Amiot) avec le mouvement syndical des fonctionnaires principalement mené par Jacques Pruja, secrétaire général adjoint de la Fédération générale des fonctionnaires<sup>3</sup>.

Avant même que soit officiellement annoncée la mise en chantier d'un Statut général, Pruja et Amiot, au cours de longues séances nocturnes, préparent un projet qui, comme le déclarera Max Amiot, «n'était sans doute pas parfait, mais (...) existait » et « le simple fait de son existence lui donnait un avantage immense».

Max Amiot, déclare n'avoir au cours du processus d'élaboration du Statut participé qu'à l'habillage juridique, accordant le rôle principal à Pruja dont le grand mérite «est d'avoir compris qu'il ne suffisait pas de parler d'un statut général, qu'il fallait à tout prix dépasser le stade des intentions et de la verbosité. L'idée d'un statut était dans l'air. Chacun soulevait le problème, mais par paresse ou timidité devant l'ampleur et les difficultés de la tâche, les choses en restaient là et le temps passait. Pruja eut l'intuition que les circonstances étaient favorables (elles le furent plus qu'il ne pouvait l'espérer, avec la nomination de Maurice Thorez à la Fonction publique!), que le moment était venu de se jeter à l'eau, de faire du concret, de réaliser enfin».

La coopération entre le cabinet Thorez et les syndicalistes s'organise au sein de la commission syndicale d'études, créée par le décret du 18 octobre 1945, comprenant dix représentants de la CGT et deux de la CFTC<sup>4</sup> avec le concours de Roger Grégoire, membre du Conseil d'État, qui vient d'être nommé directeur général de la Fonction publique.

La commission syndicale est scindée en groupes de travail spécialisés dans l'étude d'un problème (recrutement, notation, avancement, discipline, retraite...). Les résultats des travaux sont examinés en séance plénière, critiqués, amendés et seulement acceptés s'ils obtiennent la majorité des voix. Cette structure syndicale travaille dans des conditions difficiles, ainsi qu'en témoignera Jacques pruja : «C'est à temps perdu ou à la sortie des bureaux que ces dévoués camarades assistaient aux réunions d'étude».

Un premier projet, approuvé le 27 mars 1946 par la Commission syndicale, examiné et amendé en avril par le Conseil d'État, ne peut être soumis à l'Assemblée nationale en raison du rejet par référendum du 5 mai 1946 d'un premier projet de constitution ardemment combattu par le général de Gaulle.

Après les élections législatives du 2 juin 1946, Maurice Thorez, devenu vice président du Conseil, rouvre l'élaboration du Statut sur la double base du projet du MRP (reprenant celui de la CFTC), et de celui du groupe communiste (reprenant celui de son Cabinet). L'avis du Conseil d'État recueilli, le projet définitif est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale constituante le 27 août. Le Statut est voté à l'unanimité par l'Assemblée le 5 octobre<sup>5</sup>. Le 27 octobre est publiée la Constitution de la IVe République approuvée par référendum.

<sup>3</sup> La FGF se transformera en UGFF en mars 1946.

<sup>4</sup> Décret du 18 octobre 1945.