



Retour sur la grève aux Finances de 1989

Le 1^{er} décembre 2009, les fédérations des Finances CGT, Solidaires, FO et CFDT, ont organisé une journée d'étude à l'occasion du vingtième anniversaire du grand conflit social traversé par le ministère des Finances. Ecartant toute dimension commémorative cette journée entendait approcher, dans le cadre d'une réflexion à plusieurs voix, aussi bien les causes de l'événement que les effets qu'il a produits. Synthèse.

Le conflit aux Finances de 1989 s'inscrit tout à la fois dans un cycle de tensions sociales inauguré en 1986 et possède des caractéristiques particulières. Il s'ouvre de manière explicite le 29 mai par l'entrée en grève reconductible des agents du Trésor des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes, pour s'achever à la mi-novembre au terme d'une grève généralisée à la quasi totalité des services du ministère. Le conflit dure donc quatre mois et demi et se déroule selon des séquences différenciées qui débouchent début septembre sur l'enclenchement d'un mouvement de grève en expansion rapide ponctué d'occupations de locaux, d'initiatives locales multiples, de manifestations nationales très importantes : 25 000 participants le 12 septembre, 50 000 le 5 octobre, 100 000 le 19 octobre. Une évaluation administrative, sous-estimant la réalité, établit à 1 360 000 le nombre de jours non travaillés du fait de la grève.

La négociation qui se déroule le 20 octobre n'aboutit qu'à des résultats qui s'avéreront non négligeables ultérieurement mais qui sont, sur le champ, jugés insuffisants par les grévistes qui reconduisent la grève et la poursuivent près de trois semaines encore.

Pourquoi donc le conflit aux Finances éclate t'il en cette année 1989 et comment se situe t'il parmi les autres conflits de la période ?

Un cycle conflictuel

De nombreux analystes des conflits évoquent un cycle ouvert en 1986 par le mouvement étudiant contre la réforme Devaquet et immédiatement poursuivi par le conflit des Cheminots de l'hiver 1986-1987. Plusieurs mouvements significatifs naissent dans leur sillage : dans l'éducation nationale à propos de la réforme du statut des maîtres directeurs en 1987, dans les hôpitaux avec le long mouvement des

infirmières en 1988 suivi d'une mobilisation des assistantes sociales. S'y ajoutent les deux conflits des surveillants de prisons de 1988 et 1989 ainsi que la grève de sept semaines des fonctionnaires corses au début de 1989. Certains conflits émergent également dans le secteur industriel au cours de cette même période, la Snecma en 1988, Peugeot à Sochaux en septembre et octobre 1989¹.

Trois caractéristiques marquent ce cycle : les conflits se développent essentiellement dans la Fonction publique ce qui n'était pas le cas antérieurement ; ce sont toujours des confrontations longues ; des coordinations apparaissent interpellant les organisations syndicales sur la conduite démocratique des luttes

Causes

D'une manière générale, l'axe des conflictualités se déplace vers la Fonction publique. Le phénomène prend racine dans l'inflexion des politiques budgétaires. Au ministère des Finances les conséquences en sont lourdes. Aux créations d'emplois intervenues de 1982 à 1984 ont succédé des réductions d'effectifs ainsi que des reculs des crédits de fonctionnement. Depuis 1985 les rémunérations stagnent. De surcroît la modernisation traîne la patte : les investissements informatiques de type « cathédrale » n'ont visé qu'à accélérer la circulation des flux financiers au sein de l'État et ont surtout servi à justifier les suppressions d'emplois.

Ces évolutions se situent dans un contexte idéologique en évolution profonde. En 1986, la première cohabitation a vu le gouvernement Chirac mettre en œuvre la plate forme libérale UDF-RPR. Désormais un discours (peu contesté par la gauche de gouvernement), glorifiant l'entreprise et le libre échange et n'ayant de cesse de dévaluer l'intervention de l'État envahit l'espace public. Ce discours discrédite les missions confiées aux agents publics et les fonctionnaires des Finances sont particulièrement exposés à cette mise en cause. Confrontés à des tâches toujours plus compliquées, ils sont de surcroît déconsidérés par la critique en soi de l'impôt, par la perte de légitimité du contrôle (qui est au cœur de leurs missions) dès lors que l'on exalte la liberté de l'individu face à l'oppression du collectif dont l'État est l'expression la plus poussée.

Ce discours de disqualification des biens collectifs et de l'impôt provoque chez les agents des Finances une crise de reconnaissance, il heurte leurs valeurs professionnelles et nourrit le sentiment d'une perte de sens de leur activité. Ainsi se crée une sorte de propension commune à agir pour modifier cette situation.

La question de l'emploi s'ajoute à ces données. La croissance des effectifs au cours des années 1982-1984 n'est qu'un lointain souvenir. La Direction générale des Impôts (DGI) qui employait 90 000 agents (titulaires et non titulaires) en 1980 n'en emploie plus que 86 000 en 1998 alors que la charge fiscale s'est accrue. Le phénomène des surdiplômés s'installe d'autre part dans la période comme une donnée massive (77 % des recrutés de la DGI en catégorie C en 1987 sont titulaires du baccalauréat) et n'est pas sans effet sur l'état d'esprit de nombre d'agents bien souvent confrontés à une hiérarchie caporaliste.

L'archaïsme du matériel et des procédures de travail creusent de leur côté, au quotidien, le décalage entre l'aspiration à être reconnus dans leur travail dont ces agents sont porteurs et la réalité de celui-ci dominé par un « taylorisme administratif ».

¹ Le conflit de Peugeot-Sochaux, très spectaculaire, et porté par les médias, efface durant une longue période celui des Finances.

Ces réalités expliquent pourquoi le conflit va prendre aussi le sens d'une révolte contre le taylorisme paperassier, une sorte de mai 68 à retardement, remettant en cause le travail au sein d'univers administratifs archaïques.

Construction syndicale

Pour être mieux lisibles aujourd'hui, ces contextes n'ont pas spontanément modelé le conflit. Celui-ci a, en effet, été une construction complexe sous impulsion syndicale. Il a produit sa dynamique à partir de revendications (salaires, emploi, qualifications) et a organisé des alliances syndicales et catégorielles, relié des cultures d'administration et d'organisation différentes.

Mais selon quelles modalités et temporalités le conflit s'est-il construit? Un processus s'est incontestablement mis en route en 1988 (*Cahiers noirs* à la DGI impulsés par le Syndicat national unifié des impôts – autonome - journées de fermeture de postes au Trésor, conflit des informaticiens de la fin de l'année).

Ces mobilisations de 1988, encore limitées, se réalisent dans un paysage syndical complexe qu'il convient de brièvement présenter. Depuis 1987 s'est constituée une interfédérale FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC dont la CGT se tient à distance et qui ignore le SNUI. Or le SNUI et la CGT sont très bien implantés à la DGI ou ils se situent dans une relation de stimulation/concurrence. La fédération des Finances CGT bien qu'elle critique les revendications de l'Interfédérale² maintient cependant des contacts bilatéraux avec ses homologues de la CFDT et de FO.

Au début de l'année 1989, les stratégies de mobilisation se heurtent aux difficultés de la division syndicale évoquée. L'Interfédérale déclare souhaiter impulser un mouvement sur l'ensemble du ministère alors qu'elle n'en a pas les moyens militants, n'étant vraiment opératoire qu'au Trésor où FO occupe une position dominante et à la Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes. La Douane, tétanisée par l'annonce du grand marché intérieur en 1993, n'est guère présente dans le conflit hormis les directions nationales (enquêtes, statistiques).

Le SNUI de son côté souhaite une mobilisation mais ne la conçoit, dans sa logique de syndicat autonome, que dans la seule administration des Impôts. Le 2 février il a tenté de lancer un mouvement, mais son appel à la grève, que le SNADGI-CGT a appuyé, n'a rassemblé que vingt pour cent des agents. Au début du printemps, tout le monde se trouve confronté à ses propres limites.

Le 12 avril l'Interfédérale décide d'engager des « actions administratives » pour la fin du mois (retarder l'encaissement du tiers provisionnel au Trésor, la publication des statistiques du commerce extérieur à la Douane, les reversements de TVA aux Impôts). En raison de son incapacité à agir à la DGI, elle tente de rallier le SNUI à la démarche, mais celui-ci, échaudé par le faible succès du 2 février, déclare considérer pour l'heure impossible une mobilisation durable aux impôts. La CGT a une autre approche et confirme qu'elle est prête à des convergences d'actions.

Le mouvement administratif (à propos duquel la CFDT se déclare sceptique) démarre le 16 mai au Trésor et une grève avec manifestations est décidée pour le 6 juin par l'Interfédérale à laquelle la CGT décide d'appeler sur ses propres revendications. Le SNUI se tint à l'écart de l'initiative. Cette journée non seulement rassemble de nombreux grévistes et 10 000 manifestants à Paris mais donne le signal d'une reconduction de la grève dans plusieurs départements du sud-est. Pour la première

² La CGT réclame 1 500 francs pour tous alors que l'Interfédérale demande 30 points d'indice.

fois des services de la DGI entrent en lutte prolongée au travers de grèves du réseau comptable appuyées par la solidarité financière des agents des autres services. Les services ordinateurs des Centres régionaux informatiques entrent également en grève.

Le 4 juillet 10 000 agents manifestent à nouveau à Paris à l'occasion d'une journée nationale de grève et les blocages administratifs persistent en juillet et août dans une quinzaine de départements. Le 25 août les agents des impôts du Pas-de-Calais votent la grève générale, donnant le signal de l'extension du mouvement sous cette forme.

Le conflit en lui-même

Le mouvement est né d'une construction syndicale classique : accords de sommet, plates formes négociées entre organisations, journées d'actions débattues et décidées en commun. Il s'agit là incontestablement d'une conflictualité encadrée, dans un milieu où la présence syndicale est très forte.

La dynamique du mouvement déborde ensuite cette logique, introduisant des rythmes et des respirations sur lesquels aucun syndicat n'a vraiment prise. Les AG sont devenues la légitimité principale du mouvement. Ce ne sont des AG ni anti-syndicales, ni a-syndicales : les militants y interviennent mais ils sont moins des relais de leurs organisations vers les agents que les relais du mouvement auprès de leurs syndicats. Les militants sont au service du mouvement et se retrouvent forts d'une double loyauté, à l'égard des positions de leur syndicat et à l'égard de quelque chose de plus grand qui est le sens collectif du conflit.

Certes les divergences et oppositions sur les revendications persistent et d'autres apparaîtront sur les modalités d'organisation de la mobilisation. Mais la montée en puissance du mouvement, dans un délai somme toute assez rapide (cinq semaines) asphyxie les divergences en produisant le sentiment collectif d'une puissance d'agir qui nourrit à la mi-octobre des positions radicales et une certitude d'invincibilité. Cela explique sans doute les difficultés survenues en fin de conflit parce qu'il était devenu difficile de désenchanter ces représentations de puissance, stimulées par plusieurs mois de mobilisation.

Dans son expression publique (lors des manifestations nationales notamment) le conflit a incontestablement révélé une dimension Finances mais dans les faits il s'est d'abord construit à partir de mobilisations sectorielles très articulées sur les histoires syndicales et administratives. Pour autant il est incontestable que la construction volontariste des fédérations visait, d'emblée, à donner au mouvement un caractère unifié en raison de la crise du travail dans un monde administratif marqué par l'archaïsme. Il y avait là le socle d'une certaine unification pour la mobilisation que le conflit, dans sa dynamique unificatrice a validé et que la CGT en raison de sa présence organisée dans toutes les directions du ministère a appuyé.

En tout cas, si la « dimension Finances » a été portée dans les faits par le mouvement, elle n'était acquise ni dans les cultures professionnelles ni dans les cultures d'organisation. Les déconvenues d'influence et d'organisation rencontrées par la CFDT dans les années qui ont suivi le conflit plaident pour cette hypothèse : à la veille de 1989 la CFDT avait en effet remplacé ses syndicats nationaux par des syndicats départementaux finances, une anticipation radicale qui lui a coûté cher. Les cultures corporatives nées de la longue histoire de la séparation des fonctions et missions des divers secteurs du ministère ne sortaient immédiatement guère ébranlées par le conflit, du moins à court terme.

Effets

Les résultats revendicatifs du conflit ont été estimés maigres alors qu'ils ont été non négligeables mais l'onde de choc a eu des effets plus lointains et structurels. Dès avril 1990 l'Administration admettait que le système centralisé sur lequel reposait l'organisation des services devait être complètement revu. Elle allait s'engager bientôt dans une politique de déconcentration budgétaire, dans une réorganisation des modes de pilotage des services et dans une refonte de son organisation hiérarchique. Elle cherchera à provoquer une décennie plus tard une évolution fondamentale de l'organisation de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impôts en proposant de regrouper, dans une administration unique, la DGI et le Trésor. Il en résultera un très vif affrontement social qui mettra en échec le projet et provoquera la démission du ministre³.

Dans le champ syndical le conflit a également provoqué quelques ébranlements circonscrits au SNUI et au SNADGI-CGT.

Le SNUI, qui a beaucoup appris de la grève et est parvenu à se voir reconnaître de facto par les autorités administratives le même statut d'interlocuteur que les fédérations, va tirer les conséquences de son isolement à la seule DGI et entreprendre d'investir d'une manière structurelle la dimension ministérielle en impulsant la création d'une fédération autonome (FDSU). Cet effort de fédéralisation se complètera plus tard par le rôle clé du SNUI dans la création de *Solidaires*.

Le SNADGI-CGT va se trouver pour ce qui le concerne dans une situation paradoxale. Adhérent à la Fédération CGT des Finances, il est acquis depuis toujours à l'idée de la nécessité de la forme « syndicat national » mais a engagé depuis 1988 une importante réflexion sur la démocratie interne. Cette réflexion l'a conduit à une remise en cause du modèle centralisé hérité de l'histoire. Le rôle joué par les assemblées générales souveraines tout au long du conflit le conduit à considérer urgente la transformation de ses modes de fonctionnement. Redéployer sur les lieux de travail l'organisation de la structure de base du syndicat lui paraît indispensable⁴.

En conclusion de la journée d'étude proposition a été faite de créer les conditions d'une écriture de l'histoire de ce mouvement complexe et de ses effets. Cette brève synthèse des discussions du 1^{er} décembre plaide nous semble t'il en faveur de cette perspective.

André Narritsens/Jean-Marie Pernot

³ Bernard Brière, Thierry Durin, Jean-Louis Grégoire, André Narritsens, *Bras de fer à Bercy : la grève des Finances de l'hiver 2000*, Syllepse, 2001. Jean-Marie Pernot, *Le ministère des finances et la mission 2003 : regards sur une réforme manquée*. *La Revue de l'Ires*, n° 39 – 2002-2

⁴ La démarche très volontariste adoptée pour parvenir à cet objectif contribuera à nourrir une grave crise interne quelques années plus tard.