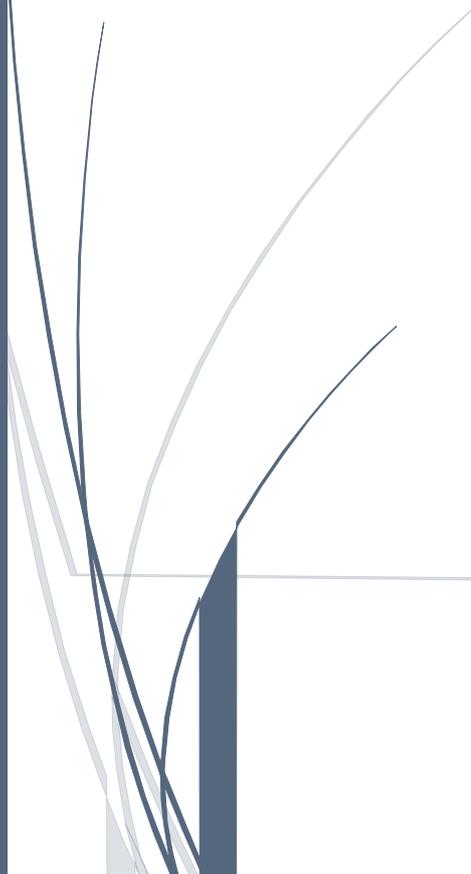


Mars 2017

Les syndicats de la fonction publique territoriale à la lumière des réformes institutionnelles

Rapport final à la FA-FP



BROWN Axelle
CORMONT Adélie
DELERUE Céline
DEMORY Florian
DUPLOUY Perrine
HOUILLOT Natacha
JENDREZ Marie
KOUTEYNIKOFF Théo
LAVALLEE Lydéric
LEVALLOIS Margaux
PREVOST Virgile
SANE Sadio Badiane
SOW Anna

Rapport réalisé par les étudiants du Master 2 de
Science Politique spécialité Ingénierie de projets en
Politiques Urbaines - Université Lille 2.

Année universitaire 2016-2017

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
PARTIE 1. ELEMENTS DE CADRAGE ET DE CONTEXTUALISATION	10
PARTIE 2. LES TRANSFORMATIONS DES ORGANISATIONS SYNDICALES	25
PARTIE 3. LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL SYNDICAL	40
CONCLUSION GENERALE	50
ENTRETIENS	52
SOURCES ECRITES	56
LISTE DES SIGLES UTILISES	59
TABLE DES MATIERES	61

INTRODUCTION

Rappel de la commande

Pour mémoire, les étudiants de Master 2^{ème} année de Science Politique (spécialité Ingénierie de Projet en Politiques Urbaines), encadrés par David Guéranger, ont été chargés de la réalisation d'une étude sur l'impact des réformes territoriales sur les organisations syndicales. Cette étude doit reposer à la fois sur une recherche documentaire (revue de presse nationale et régionale, revue de communiqués, travaux scientifiques) mais également sur des entretiens réalisés avec des acteurs de la Fonction Publique Territoriale. Cette étude avait pour objectif initial de comprendre comment s'opéraient les changements liés aux récentes réformes territoriales (loi MAPTAM, loi NOTRe) et les impacts de ces transformations à la fois sur les agents de la fonction publique territoriale mais aussi sur les organisations syndicales représentant ces agents. Quelles sont les positions des organisations syndicales vis-à-vis de ces processus de réorganisation ? Sont-elles impliquées par les directions ? Comment sont-elles reconnues par les assemblées, les exécutifs locaux ou les directions de service ?

En parallèle à la conduite de l'étude par les étudiants du Master Science Politique – Mention Action Territoriale de l'Université de Lille 2, est constitué un comité de pilotage destiné à familiariser les étudiants au fonctionnement des prestations d'études. Il est composé de représentants de la FA-FP, de personnes qualifiées et de responsables scientifiques, et se réunit à mi-parcours le 27 janvier 2017, sur la base d'une version intermédiaire du rapport, puis le 27 mars pour la restitution de sa version finale.

Ce comité de pilotage est composé de Monsieur Bruno Collignon, président de la FA-FP, commanditaire, de Monsieur David Guéranger, chercheur et encadrant universitaire, de Monsieur Pierre Coilbault, conseiller du président du CNFPT, expert, de Madame Caroline Charruyer, en charge de la formation à la FA-FPT, membre du comité d'administration du CNFPT, experte, de Monsieur Karel Yon, chercheur au CNRS, expert et de Monsieur Fabien Desage, maître de conférences au CERAPS, expert. Le comité de pilotage est placé sous la présidence de Madame Caroline Charruyer.

Quelques éléments de réponse dans la littérature

La littérature apporte déjà quelques réponses aux questions posées par notre commanditaire. En premier lieu, elle montre que les histoires de la fonction publique territoriale et du syndicalisme sont largement liées ; développé initialement pour le personnel d'exécution dès 1984, le syndicalisme évolue et se généralise des décennies plus tard pour les fonctionnaires des différents échelons de collectivités. Il acquiert une certaine importance pour la fonction publique territoriale comme a pu le montrer Dominique Durand dans son *Histoire de la fonction publique territoriale*, devenant un interlocuteur privilégié de l'Etat dans la représentation de l'intérêt des agents locaux, participant à la construction d'un statut commun à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, au dialogue avec les acteurs étatiques, mais aussi aux luttes des principales centrales syndicales, qui adoptent des positions parfois divergentes, comme c'est le cas lors des réformes de la fonction publique en 1983 et 1986. La décentralisation, entamée avec les lois Deferre (1982, 1983), puis suivie de différents actes, pose de nouvelles questions aux syndicats, qui font l'objet de débats entre les trois principales centrales syndicales de l'époque (CGT, CFDT et FO) ; elle fait également l'objet de certaines critiques, notamment de la part de la CFDT et de la CGT qui la considèrent inachevée.

Ces difficultés pour les centrales syndicales tiennent aussi aux mutations de l'engagement syndical, et aux transformations des besoins des fonctionnaires des collectivités, qui semblent évoluer durant la décennie 1990, soit juste après les lois de décentralisation consacrées à la fonction publique territoriale. Dans sa thèse, Karel Yon parle en effet d'un décalage entre « pré 90 » et nouveaux syndiqués, dont « l'engagement est devenu plus ponctuel, pour un temps limité et une cible définie », si bien que les syndicats ne suscitent plus beaucoup d'attrait de la part des plus jeunes et d'attentes plus individuelles. Celles-ci les amènent notamment, toujours selon Karel Yon, à traduire le message syndical dans la langue des nouvelles générations, mais aussi à valoriser leur action en réponse aux attentes de leur public au sein des arènes publiques syndicales, et lors des congrès fédéraux.

Cette évolution des attentes chez les fonctionnaires des différentes collectivités territoriales n'est pas sans lien avec la transformation des profils au sein de ces entités ; Emilie Biland, dans son ouvrage de synthèse (*La Fonction Publique Territoriale*) dis-

tingue trois catégories de fonctionnaires territoriaux, avec des profils et des parcours différents, qui recoupent largement les clivages générationnels : le recrutement local domine jusqu'aux années 1970, marqué par l'interconnaissance et la domination individuelle des élus ; le système bureaucratique des années 1980 est plus marqué par la généralisation du recrutement par concours et la standardisation des carrières ; enfin la nouvelle gestion d'inspiration managériale s'affirme depuis les années 1990, avec le développement de la contractualisation, l'individualisation des carrières et la mise en concurrence des fonctionnaires.

Pour les syndicats, le travail est rendu encore plus compliqué par la très grande diversification des profils, des parcours, cadres d'emplois, des statuts, eux-mêmes variables en fonction du territoire, du type d'institution ou du fonctionnement même des différentes collectivités territoriales. L'implication plus forte des contractuels ainsi que d'entreprises privées dans des missions traditionnellement effectuées par des fonctionnaires territoriaux, additionnée à la diversité précédemment évoquée et à la nécessité d'afficher son efficacité s'avèrent donc être autant de difficultés pour les syndicats, que certaines catégories de langage rendent inaccessibles à certains publics cibles. Une bonne illustration est donnée par la solution du dialogue social territorial, censé contribuer à la « modernisation » des relations professionnelles autant que de l'action publique, censé également donner corps à une conception « constructiviste » de l'intérêt général, en reconnaissance d'intérêts et d'organisations divers. Ce dialogue n'est pourtant que très peu utilisé par les syndicalistes, qui lui préfèrent les notions juridiques de négociation et de concertation. Ce dispositif a révélé une certaine instabilité, ainsi qu'une inadaptabilité à certains niveaux géographiques et professionnels et bouscule les cultures militantes de certaines organisations syndicales.

A contrario, cette solution du dialogue social territorial semble privilégiée par l'encadrement supérieur. Un rapport produit par les étudiants de l'INET, de futurs dirigeants territoriaux, le présente comme un « régulateur du stress du changement », dans une période de réforme qui produit de grands changements et bouleversements (transferts d'agents, disparition des syndicats intercommunaux, création de nouvelles structures) pour les agents, les représentants du personnel et pour les services. Pour les auteurs du rapport, le dialogue social territorial est une manière de créer des structures intermédiaires de coordination et de représentation pour surmonter la « résistance au changement ».

En pratique toutefois, la loi de Réforme des Collectivités Territoriales n'en fait pas un outil essentiel de la réforme. Au contraire, l'absence d'anticipation du dialogue social semble favoriser l'improvisation, la désorganisation. Dans le même temps, la constitution de nouvelles structures administratives impacte les instances de dialogue social traditionnelles : Commissions Administratives Paritaires et Comités Techniques Paritaires. Ces bouleversements sont susceptibles de créer une période floue pour le dialogue social dans un moment où il est pourtant crucial. Ces réorganisations posent beaucoup de questions sensibles notamment autour des régimes indemnitaires, des avantages sociaux et du déroulement des carrières. Le rapport présente la réforme territoriale comme une opportunité à saisir pour renforcer le dialogue social, même si la RCT n'en fait aucune mention, si bien qu'il se cantonne à valoriser quelques bonnes pratiques, à appeler à leur généralisation et à leur renforcement. En ce sens, on décèle une certaine idéalisation des managers sur la place des syndicats et tout ce que la loi prévaut pour les faire entendre.

[Retour sur notre démarche d'enquête](#)

Mais notre enquête ne repose pas que sur ces éléments de réponse extraits de la littérature, qu'il s'agisse de littérature scientifique ou de rapports professionnels. S'y ajoute tout d'abord une revue de presse, réalisée dans la presse professionnelle et la presse régionale, qui a pour but de comprendre de quelle manière étaient abordées les transformations en cours dans les collectivités territoriales dans les communautés professionnelles. Nous y avons adjoint les communiqués de presse les plus récents sur les réformes territoriales, afin d'analyser les différentes manières que les organisations syndicales ont d'appréhender ces réformes. Ce travail de lecture nous permet d'avoir une vision d'ensemble, plutôt formelle, quant aux différentes postures et stratégies adoptées par les organisations syndicales.

A ce travail de lecture, vient s'ajouter, et c'est là la dimension la plus importante de ce rapport, la réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs avec des délégués et/ou responsables syndicaux, avec des agent.e.s de la Fonction Publique Territoriale. Ces entretiens nous ont permis de dépasser un niveau d'information formelle, et de saisir concrètement les changements vécus concrètement par les représentants syndicaux et par les agents au quotidien, mais également de comprendre la façon dont ils perçoivent les transformations à l'œuvre dans les collectivités territo-

riales, ainsi que l'évolution de leur activité de représentants du personnel. Ces entretiens nous ont à la fois permis de mieux comprendre certains mécanismes à l'œuvre que nous avons mis au centre de notre réflexion ; ils nous ont aussi conduit à réorganiser les priorités des sujets et l'angle à travers lequel les aborder, en fonction des discours des enquêtés.

En substance, derrière des transferts de services et de compétences, derrière la faible place des instances paritaires dans la mise en place des réformes, ce sont moins les réformes territoriales qui semblent incriminées que des transformations plus anciennes et plus profondes de l'appareil institutionnel et du travail syndical. Ces transformations, qui ont à voir avec l'individualisation des parcours, du travail, de la représentation syndicale, ont des impacts directs et profonds sur les organisations syndicales, sur le travail des représentants syndicaux. Il serait ainsi profondément réducteur d'attribuer ces nouvelles manières de « représenter » aux nouvelles lois ou réformes mises en place ; les réformes n'ont pas provoqué l'évolution du profil des agents de la fonction publique territoriale depuis trente ans, ni l'évolution de la représentativité et du travail de représentation des syndicats, mais elles ont sans nul doute participé à ces évolutions. Ce changement de « cible » explique le déplacement de notre angle d'attaque, et la façon dont nous avons organisé notre propos.

Un nouveau sujet : la réforme comme moment privilégié

L'idée originale, conformément à la commande initiale formulée par la FA-FP par l'intermédiaire de Monsieur Bruno Collignon, était de comprendre l'impact des récentes réformes des collectivités territoriales sur les organisations syndicales et sur le travail des agents. Nous avons réalisé, au fil de notre enquête et de nos échanges avec les représentants syndicaux rencontrés, que les réformes territoriales ne sont pas la cause des transformations à l'œuvre au sein de la fonction publique territoriale. En effet, si les annonces de réformes sont en effet sources de bouleversement dans l'organisation, si elles suscitent l'inquiétude des agents, si elles font évoluer les collectifs de travail, on constate que les modifications sont à l'œuvre depuis bien plus longtemps.

En réalité, ces réformes font plutôt office de révélateurs, au sens où elles rebattent les cartes et produisent de l'incertitude, du changement, pas seulement dans

l'architecture et l'organisation des collectivités. Elles nous auront finalement plus servi de prétexte à l'étude des transformations du travail syndical et des organisations syndicales qu'à la justification de ces transformations. Autrement dit, « profitons » du moment réformateur pour examiner et analyser les transformations des organisations et représentants syndicaux. La volonté d'aller chercher les causes de ces transformations dans les réformes a donc cédé le pas à une autre démarche : considérer la conjoncture réformatrice comme un moment favorable pour examiner des transformations de plus long terme : l'évolution d'un travail syndical marquée par le développement de la complexité, un sentiment d'affaiblissement de dévaluation.

Ce déplacement explique le plan retenu pour le rapport. Dans un premier temps, nous reviendrons précisément sur les éléments de cadrage et de contextualisation, permettant de saisir et quantifier les transformations qui affectent la FPT et le travail syndical. Nous reviendrons ainsi sur les cadres institutionnels de la Fonction publique territoriale et leur évolution depuis les années 80 ainsi que le maintien d'une forme de précarité de l'emploi. Nous reviendrons aussi sur la succession des réformes institutionnelles jusqu'à la plus récente, en essayant d'examiner comment elles appréhendent ces réformes.

Dans un second temps, nous examinerons la représentation syndicale nationale, et ses transformations : évolution de l'enjeu symbolique, de la représentativité syndicale, division des rôles dans les instances nationales. Après cela nous parlerons des effets structurants propres à chacune des organisations syndicales et à leur organisation interne et leurs relations avec la construction d'une vision particulière du syndicalisme, ainsi que le poids de la majorité syndicale au sein d'une collectivité. Enfin, à travers le prisme des réformes et de leur impact qui a tendance à affaiblir l'action collective notamment en prenant l'exemple de la Métropole Européenne de Lille, et la perception de l'accompagnement des réformes par les organisations syndicales selon leur orientation idéologique.

Enfin nous aborderons les transformations du travail syndical en lui-même tel qu'il est pratiqué et décrit par les représentants du personnel. Nous traiterons cet aspect en évoquant d'abord la dévaluation des instances paritaires, notamment liée aux contraintes de temps, mais aussi à une utilité remise en cause par les syndicats et enfin l'apparition d'espaces de « dialogue » informels. Puis nous décrirons l'évolution de la professionnalisation du « guichet syndical » tel que décrit par les délégués eux-

mêmes. Cela s'expliquant par une complexification du travail, et de compétences requises toujours plus aiguisées nécessaire au traitement de cas individuels, mais aussi le développement d'un rapport plus impersonnel et enfin l'allongement du temps de travail syndical et la nécessité de recourir aux permanents syndicaux.

PARTIE 1. ÉLÉMENTS DE CADRAGE ET DE CONTEXTUALISATION

1) L'institutionnalisation inachevée de la FPT

Aujourd'hui, 1 940 000 agents travaillent dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le principe de libre-administration des collectivités requiert, très concrètement, des compétences et des statuts spécifiques pour les fonctionnaires territoriaux. Si la décentralisation a consacré l'emploi public local, en lui donnant un cadre plus stable qu'auparavant, plusieurs signes d'instabilité demeurent, faisant de l'institutionnalisation de la fonction publique territoriale un processus encore inachevé.

a) Une reconnaissance récente et progressive

Les réformes récentes montrent que les préoccupations du législateur ont évolué. Si les actes I & II posent en effet le principe de stabilité et mettent en avant les valeurs défendues par le service public, l'acte III entre dans une dynamique de mutualisation des agents qui s'inspire de plus en plus des méthodes du privé.

L'acte I établit les statuts de la fonction publique territoriale. En effet, les lois Deferre de 1982 et 1983, définissent les droits et devoirs inhérents à la fonction publique territoriale : le principe d'égalité fait référence au recrutement qui s'organise désormais par concours, le principe de responsabilité fait des fonctionnaires les garants du respect des droits des citoyens, et enfin la libre administration des collectivités territoriales en affirme une relative indépendance.

Toutefois, ce qui est établi par l'acte I ne sera pas définitif. La loi relative au statut des fonctionnaires sera modifiée plus de quarante-cinq fois, notamment par la loi Galland du 13 juillet 1987, en inspirant la fonction publique territoriale du modèle de la fonction publique d'État, en la divisant en catégories d'emploi (catégorie A, B et C). Les collectivités territoriales recrutent et gèrent alors elles-mêmes leurs agents. Ainsi, l'acte II de la décentralisation renforce l'usage de nouvelles techniques managériales, afin d'aboutir à une fonction publique territoriale plus technique et plus adaptée aux besoins des usagers. La réforme territoriale de 2010 (RCT) viendra également bouleverser les missions des collectivités en entraînant des transferts de ser-

vice et la mutualisation des moyens, notamment humain, notamment vis-à-vis de la montée en puissance de l'intercommunalité.

Bien que l'acte I de la décentralisation stipule que les emplois permanents de la fonction publique territoriale sont occupés par des fonctionnaires titularisés, l'acte II montre un essor de la contractualisation des emplois (22% des effectifs en 2005 sont des contractuels). Les contractuels sont ainsi soumis au droit public depuis la jurisprudence Berkani de 1996 et plus rarement au droit privé. La contractualisation permet plus de souplesse pour les collectivités mais est source d'une précarisation pour les agents, malgré les leviers mis en place par la suite (possible CDIisation au bout de 6 ans).

Avec la promulgation de la LOLF en 2006, le principe de mutabilité du service public et les impératifs de qualité de l'action publique locale transforment la fonction publique territoriale, notamment en rénovant en profondeur la formation professionnelle des agents territoriaux (CNFPT), imitant ainsi les changements du secteur privé. Dans cette perspective, tant la loi MAPTAM que la loi NOTRe ainsi que la fusion des régions marquent la montée en puissance de la rationalisation du service public et de la mutualisation, ce qui impacte bien évidemment les ressources humaines des collectivités territoriales. Cela influe sur un recrutement déjà limité par un contexte budgétaire très contraint : les collectivités doivent gérer leur masse salariale à la baisse afin de stabiliser leurs dépenses de fonctionnement.

Face à ces contraintes, il est nécessaire pour la fonction publique territoriale de repenser le statut de fonctionnaire. C'est pourquoi on a pu observer un rapprochement entre le droit de la fonction publique territoriale et le droit privé du travail. On arrive sur une nouvelle gestion publique, qui signifie que l'on considère les administrations comme des entreprises publiques, chargées de produire des biens et des services à destination des usagers. La qualité et la performance sont donc mises en avant, et entraînent des changements dans la formation et le travail des agents, qui doivent s'adapter. Les nouvelles techniques managériales suivent ce même principe : démarche d'auto-évaluation des fonctions publiques, incitation à s'appuyer sur des référentiels préétablis, création d'indicateurs, transparence des actions et des coûts...

Plus récemment, de nouveaux outils relationnels sont mis en avant, qui modifient les techniques de dialogue social (loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social), en lien avec les syndicats via les commissions administratives pari-

taires. De même, la reconnaissance des risques psychosociaux et la prévention de ceux-ci sont promues (comité d'hygiène et de sécurité des conditions de travail). Et enfin, on assiste à une avancée de l'égalité entre les sexes au sein de la fonction publique, notamment au niveau des postes de cadres supérieurs (loi Sauvadet et loi de 2014).

b) Des emplois pas toujours stables

Trente ans après l'acte I, la fonction publique territoriale livre donc une image très éclatée. Au 31 décembre 2014, la fonction publique emploie 5,4 millions d'agents dont 1,9 million de personnes au sein de la fonction publique territoriale. Parmi eux, 1 468 000 agents sont titulaires, 364 200 sont contractuels, et 62 400 relèvent d'autres statuts (assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet)¹. Ces chiffres varient selon les collectivités.

En effet, plus des trois quarts des personnes de la territoriale travaillent pour les communes et les EPCI. Les collectivités de plus de 350 agents (860 collectivités fin 2014) regroupent près de 60 % des effectifs. À l'inverse, plus de 32 600 collectivités emploient moins de 10 personnes et en tout 5 % des effectifs de la fonction publique territoriale. La proportion de fonctionnaires est de 80% pour les collectivités locales des échelons communaux et départementaux contre près de 90% pour les régions. Les contractuels sont donc tendanciellement plus nombreux dans les petites collectivités.

L'effectif de la fonction publique a augmenté de 0,8 % en 2014. La progression concerne toutes les collectivités mais la plus forte augmentation concerne les communes et EPCI pour deux raisons : d'une part, le recrutement d'environ 10 000 agents pour mettre en place la réforme des rythmes scolaires, et d'autre part, le dynamisme de l'emploi dans les communautés d'agglomération. En dehors de ces deux effets, les effectifs de la fonction publique territoriale progressent à un rythme ralenti (seulement 0,35 %).

¹ Par ailleurs, non comptabilisés ici, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés a augmenté de près de 20% dans la fonction publique territoriale, passant de 72 600 au 31 décembre 2013 à 86 800 au 31 décembre 2014. Les contrats aidés ne seront pas abordés dans cette synthèse.

Effectifs de la FPT par statut et type de collectivité au 31 décembre 2014

		2014	Évolution 2014/2013 (en %)	Répartition par statut selon la collectivité (en %)
Communes	Fonctionnaires	811 053	0,5	78
	Contractuels	205 418	1,7	20
	Autres statuts	18 324	-4,1	2
	Total	1 034 795	0,6	100
Départements	Fonctionnaires	228 571	0,3	77
	Contractuels	29 063	-3,6	10
	Autres statuts	37 703	1,3	13
	Total	295 337	0,0	100
Régions	Fonctionnaires	71 566	0,9	88
	Contractuels	9 255	-5,0	11
	Autres statuts	655	31,3	1
	Total	81 476	0,4	100
Total collectivités territoriales	Fonctionnaires	1 111 190	0,5	79
	Contractuels	243 736	0,8	17
	Autres catégories et statuts	56 682	-0,2	4
	Total	1 411 608	0,5	100

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Les trois quarts des agents appartiennent à la catégorie C (76,1 %), mais cette proportion varie beaucoup selon les filières : de 5,6 % dans la filière « médico-technique » à 90,6 % dans la filière « sécurité - police municipale ». En 2013, les agents de catégorie A représentent 9,5% des effectifs territoriaux contre près de 30% dans les deux autres fonctions publiques. Depuis 2004, il n'y a que peu d'évolution du poids des différentes catégories (augmentation de 1,5 point de la catégorie A et baisse de 2 points de la catégorie C).

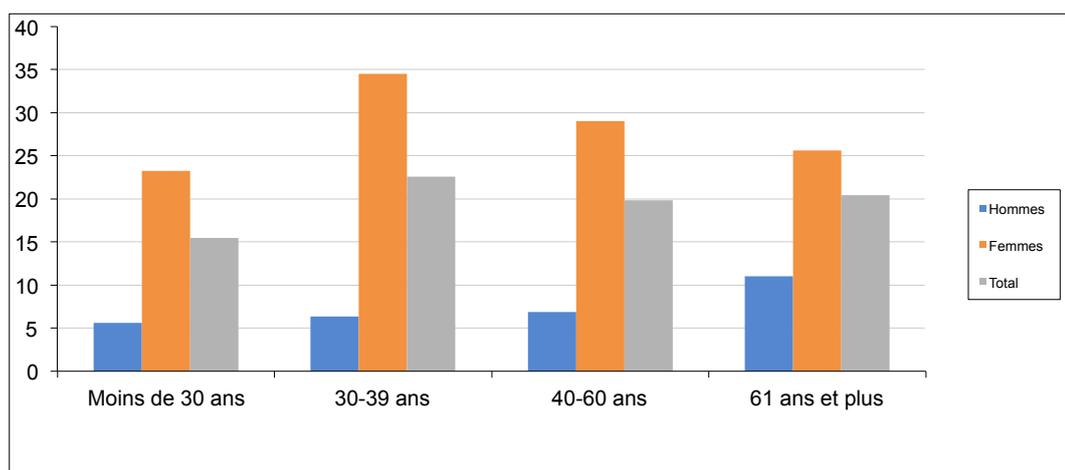
La fonction publique territoriale est composée à 61,1 % de femmes soit plus de trois agents sur cinq. Elles sont davantage présentes dans les communes (60,5%) et établissements intercommunaux. Un peu plus de la moitié d'entre elles travaillent dans la filière « animation ». Ainsi, de très fortes différences existent selon la filière : plus de neuf agents sur dix sont des femmes dans les filières « sociale » et « médico-sociale » contre 4,8 % des effectifs de la filière « incendie et secours » et 21,5 % de la filière « sécurité-police municipale ». La part des femmes dans les trois

niveaux hiérarchiques est assez similaire même si la proportion de personnel féminin est plus importante dans la catégorie A. Cependant, la part des femmes dans la catégorie A+ est inférieure à celle qu'elle était en 2012 (51,7 %), en particulier pour les emplois de direction.

L'âge moyen des agents territoriaux s'élève à 44,6 ans fin 2014. La part des agents de moins de 30 ans est particulièrement faible dans la FPT (10%). À l'inverse, 37,5 % du personnel a 50 ans et plus dans la FPT et même 44 % dans les départements et les régions. Parmi les différentes filières, c'est dans celle « technique » que les 50 ans et plus sont les plus nombreux (42,2 %). Inversement, plus d'un tiers des agents de la filière « animation » et des contractuels de la FPT ont moins de 30 ans.

Le recours au temps partiel est également plus fréquent dans la FPT que dans les autres fonctions publiques. Il concerne près de 27 % des agents dont près de 30% des femmes fonctionnaires et 57% des femmes contractuelles (contre respectivement 6,8% et 36% pour les hommes). Cette proportion de personnel féminin à temps partiel varie également légèrement en fonction de la catégorie (10% d'écart entre les catégories A et C).

Part des fonctionnaires de la FPT à temps partiel par tranche d'âge et par sexe au 31 décembre 2014 en France (en%)



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Lecture : 5,6 % des hommes de moins de 30 ans, fonctionnaires de la FPT, sont à temps partiel. 11,1 % des hommes de 61 ans et plus, fonctionnaires de la FPT sont à temps partiel.

Concernant les filières, plus de 70 % des fonctionnaires territoriaux font partie des filières technique (49%) et administrative (24%). Plus d'un tiers des contractuels de la FPT sont dans la filière technique, 20% dans la filière administrative et 15% dans l'animation. Cependant, cela ne doit pas cacher que près de 50% des effectifs physiques de la filière animation sont contractuels. Cette part de contractuels est aussi importante pour les filières « culturelle » et « médico-technique » puisqu'elle concerne plus de 30% des agents. ²

c) Un rapport sur la précarité dans la FPT

Un rapport du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (2011) est consacré à la précarité, croisant les points de vue des élus locaux et ceux des représentants syndicaux, cherchant à illustrer cette précarité et formuler des préconisations. Il montre que cette précarité dans la fonction publique territoriale est devenue une préoccupation nationale. La précarisation est liée à la mutation de l'emploi public local, et à la multiplication des formes d'emploi qui s'éloignent de la figure du fonctionnaire traditionnel. Si la norme est le statut du fonctionnaire territorial, après l'obtention d'un concours, et la possession d'un grade, cette norme est affaiblie par la place des non titulaires, et par les formes d'instabilité, de fragilité ou de vulnérabilité liées à l'emploi et aux conditions de travail constatées sur le terrain.

Selon Maryse Lebranchu, ministre de la fonction publique, il n'y a pas de définition de la précarité qui rencontre un consensus total dans la fonction publique. La définition de la précarité qui a été retenue pour l'étude est celle du Père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde. *« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assurer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs*

² L'analyse ci-dessus a été réalisée à partir des données et rapports suivants :

- Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Tableaux de bord des effectifs territoriaux.
- Direction générale des collectivités locales (DGCL), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2016, 113 pages.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique locale (DGAFP), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 687 pages.
- Portail de la fonction publique : différents tableaux statistiques détaillés par thème (statuts, catégories hiérarchiques, femmes... dans la fonction publique)

droits fondamentaux. L'insécurité qui va en résulter peut avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. La précarité conduit à la grande pauvreté. Elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elles deviennent persistantes, qu'elle compromet les chances de résumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible. » Ceci dégage trois aspects de la précarité chez les agents territoriaux : la précarité de l'emploi, la précarité financière et la précarité des droits.

La précarité de l'emploi dans la fonction publique territoriale concerne tout d'abord les non titulaires, qui vivent dans l'incertitude du renouvellement de leur contrat. Il y a une place importante pour les contrats aidés, qui est une forme d'emploi instable. Les métiers les plus concernés par cette forme sont par exemple, les agents de médiation et de prévention, agents de déchèterie, jardiniers ou agents d'accueil social. Des trois fonctions publiques, c'est la fonction publique territoriale qui va réunir le nombre le plus important de non titulaires. On peut y ajouter les titulaires à temps non complet, notamment pour les agents de catégories C où la précarité due au temps de travail est synonyme de fragilité, avec les accidents de la vie et sont exposés à une plus grande vulnérabilité financière. C'est un paradoxe selon les auteurs du rapport car l'idée que des fonctionnaires peuvent se retrouver dans une situation de précarité alors qu'ils ont un emploi à vie est difficile à envisager.

Certaines collectivités présentent en outre une proportion importante d'emploi de non titulaires à temps non complet. Cette proportion augmente dans les petites communes et les établissements communaux. Un agent à temps de travail partiel est conduit à cumuler plusieurs emplois auprès de différents employeurs. Ils sont également plus exposés au risque de licenciement en cas de suppression de postes qui n'ont pas vocation à se pérenniser. Sur ce point, le cas des DOM COM est révélateur. En effet, les DOM COM présentent une part importante d'emplois non titulaires et emplois aidés. La FPT est un employeur important dans les DOM COM, la situation statutaire est très hétérogène, puisqu'il y a par exemple 84% de titulaires en Guadeloupe et seulement 25% à la Réunion.

A côté de ces territoires, certaines filières ont des proportions élevées de non titulaires. Dans la filière animation, un emploi sur trois est un emploi non titulaire. Ensuite, il y a les filières culturelles avec 26%, sportives (21%) et médico-sociale (18%). La filière technique représente une part importante des non titulaires. La précarisa-

tion de l'emploi touche également les métiers émergents, où nombreux sont les non titulaires de catégorie A et B. 1 emploi sur 4 de catégorie A est non titulaire. Avec l'émergence de nouveaux secteurs d'intervention, il y a un ensemble de missions qui sont à accomplir dans un temps donné comme par exemple avec le contrat de ville ou le montage de dossiers européens. Il y a une tendance à recruter les jeunes diplômés sur des contrats temporaires. En l'absence du concours, l'emploi se rapproche des logiques du marché, avec des postes précaires, la construction de carrières et le développement des logiques managériales.

La précarité de l'emploi a un effet sur les revenus de ses agents, incertains et fluctuants, ce qui met en avant leur précarité financière. Le fait d'occuper un emploi à temps partiel augmente la probabilité de se retrouver dans la catégorie des bas salaires. Les agents de catégorie B et C à temps partiel sont ainsi en dessous ou proches des bas salaires. L'insécurité financière de ces agents a des effets sur leur vie personnelle, avec les difficultés pour se loger mais aussi un phénomène de surendettement, les agents ayant plus souvent recours à des demandes d'aides financières, notamment des aides exceptionnelles.

Une troisième forme de précarité est enfin à noter : celle des droits, c'est-à-dire l'accès à la retraite, l'accès aux soins, à l'information, à la formation et à l'exercice des droits syndicaux. L'occupation d'un emploi précaire conduit à un manque de la connaissance des droits pour l'agent, un défaut d'anticipation des carrières dans la fonction publique territoriale, en terme de reclassement. Il peut également avoir des pertes de droit qui peuvent être liés à la transformation de la fonction publique. Dans certains cas, les agents se trouvent face à des vides juridiques notamment lors du changement de statut de l'employeur. Au sein d'un même établissement, on voit ainsi cohabiter des fonctionnaires territoriaux et des agents de droit privé.

La question de la précarité des droits renvoie aussi aux conditions de travail. L'employeur public a des obligations en matière de préservation de la santé et de la sécurité des travailleurs avec une évaluation des risques professionnelles, devant proposer à l'agent une amélioration des conditions de travail. La question du reclassement est primordiale car il existe beaucoup de métiers pénibles au sein de la fonction publique territoriale. Les carrières de plus de 40 ans entraînent des incapacités au travail, ce qui renforce pour les agents les problèmes budgétaires.

Il faut enfin souligner le manque d'accès à l'information, qui conditionne l'effectivité des droits. Selon les professionnels de DRH et de services sociaux, les agents ne bénéficient pas de certains soutiens, et manquent d'information sur leurs droits et sur leurs possibilités de recours. Comme la législation et le paysage institutionnel deviennent de plus en plus complexes, les agents se tournent vers la DRH ou les syndicats. Mais ces derniers ne sont pas toujours suffisamment armés pour traiter certaines situations. En résumé, il manque une structure de renseignement sur leurs droits, mais surtout une orientation vers les interlocuteurs appropriés. Sur ce point, l'UNSA note que la précarité des droits dans la fonction publique territoriale est aussi le résultat de la difficulté de gestion des conflits politiques entre l'employeur et l'agent, qui débouchent régulièrement sur des « mises au placard » ou des refus de titularisation. Pour les non titulaires, il y a là une difficulté supplémentaire car ils ne sont pas directement représentés dans les CAP, donc aucune instance paritaire ne peut défendre leurs cas individuels.

On voit ici comment les différentes formes de précarité sont imbriquées et se renforcent mutuellement. Les manières de traiter et de lutter contre ces précarités sont inégales selon les collectivités. En particulier, les grandes collectivités sont mieux armées pour accompagner les agents et éviter qu'ils ne tombent dans une situation précaire, en offrant par exemple des prestations annexes, des logements ou des prêts, en salariant des assistants sociaux. En d'autres termes, la volonté de combattre la précarité de l'emploi relève pour partie des possibilités et des initiatives locales, et dépendent ainsi des employeurs, salariés et actions des organisations syndicales.

2) Un cadre institutionnel insécurisant

Processus d'aménagement du territoire français, la décentralisation se définit comme le transfert de responsabilités et de compétences de l'État vers les collectivités locales. L'article 1er de la Constitution précise que « l'organisation de la République française est décentralisée ». Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons d'administration, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression « mille-feuille territorial ». Cette organisation est souvent critiquée pour son manque de lisibilité.

lité pour le citoyen ou pour son inefficacité. On peut la considérer, pour les besoins de notre étude, comme un facteur d'incertitude chronique pour les agents des collectivités.

a) Des réformes incessantes depuis les années 1980

Pour en faire une présentation synthétique, nous pouvons présenter la décentralisation en trois temps : les lois Defferre de 82 – 83, la réforme constitutionnelle de 2003 et le troisième acte de la décentralisation qui comprend les récentes lois MAPTAM et NOTRe.

Les lois du 2 mars 1982 dites lois Defferre sont relatives aux droits et libertés des collectivités. La région devient une collectivité de plein exercice. Un contrôle de légalité *a posteriori* par le Préfet est instauré : le contrôle se fait désormais après la promulgation de l'acte et non plus avant, ce qui réduit la tutelle de l'État sur les collectivités. En décembre 1982 est établie la création de statuts particuliers pour les villes de Paris, Lyon et Marseille. C'est en 1983 que s'opère la répartition des compétences entre les collectivités et l'État : la clause générale de compétence est instaurée. Ce concept juridique traduit la capacité d'initiative d'une collectivité territoriale dans un domaine de compétences au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit, sur le fondement de son intérêt territorial en la matière. Il faut enfin attendre 1984 pour que soit créé le statut de la fonction publique territoriale.

De 1987 à 2003, on se situe dans un entre-deux. Deux lois sont marquantes et importantes : la loi du 6 février 1992, relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR). C'est là où apparaissent les premières formes de démocratie locale, avec une relance des politiques intercommunales par le biais des structures intercommunales, ou EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale). Ces derniers sont budgétairement mieux dotés et ont plus de responsabilité financière, sans compter qu'ils seront davantage renforcés par la loi Chevènement de juillet 1999.

L'acte II est initié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui reconnaît dans la Constitution 4 collectivités territoriales que sont les départements, régions, communes et les collectivités à statuts particuliers. En juillet 2004, l'autonomie financière des collectivités est renforcée et

on assiste à un élargissement de la démocratie de proximité, avec l'instauration du référendum local et du droit de pétition. Dans l'article 72 – 2 de la constitution, il est désormais précisé que les collectivités disposent de ressources propres.

En Août 2004 sont mises en place de nouvelles responsabilités locales par le biais de l'attribution de nouvelles compétences, notamment aux régions (formation professionnelle, organisation du transport ferroviaire). Sur toute la période 2006 - 2010, la volonté de rationaliser les services de l'État comme ceux de la territoriale est principalement portée par la LOLF (2006), et non par une loi de décentralisation proprement dite. Toutefois, dès 2008, le comité Balladur reprend cette volonté de rationalisation dans un rapport qui prépare la loi RCT (Réforme des Collectivités Territoriales), promulguée le 16 décembre 2010. Cette loi retire la clause de compétence générale aux départements et régions, supprime la taxe professionnelle qui devient la contribution économique territoriale, changeant ainsi le mode de calcul des ressources des collectivités. Tous ces éléments ont pour but de faire des économies et de forcer les collectivités à se responsabiliser et justifier leur utilisation des deniers publics. Cette rationalisation emprunte se décline en trois volets : un volet fiscal, où l'on met en place une péréquation horizontale entre les départements, un volet institutionnel avec une généralisation de l'intercommunalité et enfin un volet compétence, avec la suppression de la clause générale de compétence département-région. Cette rationalisation vise également le personnel politique en proposant des conseillers territoriaux en lieu et place de conseillers généraux et régionaux, et en essayant d'instaurer une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires (mesures qui seront supprimées 3 ans plus tard, dans la loi de mai 2013).

L'acte III est amorcé avec la loi de janvier 2014 dite loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles. Elle clarifie les compétences des collectivités territoriales en instituant des chefs de file. Elle remet en place la clause de compétence générale pour les régions et départements et s'attache à accorder de l'importance aux métropoles en consacrant la création de dix aires métropolitaines. La région devient chef de file du développement économique, du transport et de la transition énergétique, et du développement durable. Pour sa part, le département, un temps menacé, conserve les compétences sociales, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale, et les communes ont la mobilité durable. Les mé-

tropoles se voient confier des compétences intercommunales de base et obtiennent le développement économique, l'innovation, la transition énergétique et les politiques de la ville.

Le 7 Août 2015, la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) est promulguée. Elle vient supprimer la clause générale de compétence rétablie par la loi MAPTAM, et s'axe autour d'une nouvelle définition des compétences, un renforcement de l'intercommunalité et une amélioration de la transparence et de la gestion des collectivités territoriales. Les régions en sortent renforcées. Elles rédigent les schémas d'aménagement (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation...). Ces schémas ont un caractère obligatoire et prescriptible vis-à-vis des décisions des autres collectivités. Les transports routiers et scolaires anciennement départementaux reviennent également à la région. Les départements sont recentrés sur le social. Ils conservent tout de même à leur charge la gestion des collèges ainsi que la voirie départementale, sauf sur les territoires métropolitains. Le département reste compétent pour la solidarité territoriale et la solidarité humaine. L'intercommunalité est également renforcée. Le seuil minimal passe de 5000 (prévu par la loi RCT) à 15000. Les communautés de communes et d'agglomération se voient transférer de nouvelles compétences obligatoires à compter de janvier 2017. Ces compétences concernent la collecte et le traitement des déchets, la promotion du tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Le plan local d'urbanisme est transféré aux intercommunalités.

Ce rappel un peu fastidieux montre non seulement les évolutions incessantes du cadre institutionnel (renforcement de certaines institutions, affaiblissement d'autres), mais également l'incapacité à déceler une ligne directrice. Les décideurs et les agents locaux sont ainsi contraints de s'adapter à des changements permanents, sans possibilité toutefois de se projeter durablement dans l'avenir, ce qu'illustrent bien les cas du département ou de la clause de compétence générale.

b) Des syndicats en opposition, mais pour des raisons différentes

L'étude des communiqués publiés par les différentes organisations syndicales à l'échelle nationale au sujet des récentes réformes territoriales et des transformations

en cours au sein de la fonction publique territoriale permet de dégager les principales lignes de conduite adoptées par les organisations syndicales. Ces communiqués font apparaître une opposition tendancielle aux réformes, argumentée de manières différentes.

La CGT a réservé un accueil peu enthousiaste à la réforme des régions : elle met en avant la perte de repères, de sens et l'accroissement des inégalités. La réforme met en concurrence les territoires et ne fait que « servir les intérêts des grandes entreprises et du capital. Ils condamnent également la mise en place de la réforme « sans débat public citoyen » et le déni de démocratie qu'il induit³. A l'évocation de l'avenir des départements, la CGT rappelle ses revendications, à savoir l'absence de mobilité forcée, le maintien de l'intégralité des postes, des montants des primes et du régime indemnitaire par exemple.⁴ Dans un appel à manifester les 7 et 8 Mars 2017, l'organisation rappelle ainsi son attachement à « l'augmentation des salaires, le respect et le renforcement de nos libertés syndicales et garanties statutaires, l'abrogation de la réforme territoriale et du RIFSEEP, la reconquête des moyens financiers indispensables au bon fonctionnement des services publics, les 32 heures ». ⁵ Les revendications concernant l'abrogation de la réforme territoriale et celle du RIFSEEP marquent une opposition claire et résolue de la CGT vis-à-vis des récentes réformes et transformations de la fonction publique territoriale.

La CFDT épouse une position moins alarmiste. Si elle liste les conséquences, plutôt négatives, que les agents peuvent subir suite aux changements provoqués, elle les envisage plutôt comme la conséquence de la Révision Générale des Politiques Publiques. Pour répondre au mieux à ces réformes, la CFDT mise sur l'enjeu de l'information : elle réclame plus d'information et de transparence afin de réduire les zones d'incertitudes pour les agents, notamment par l'approfondissement du Dialogue social, par l'association des agents à la mise en place des réformes.⁶ Quelques mois plus tard elle fustige à nouveau la navigation à l'aveugle et prône la mise en place d'une vraie « négociation locale ». ⁷ Plutôt que d'être ouvertement op-

³ Communiqué CGT du 20 Novembre 2014

⁴ Communiqué CGT du 22 Septembre 2016

⁵ Communiqué CGT du 27 Janvier 2017

⁶ Communiqué CFDT du 29 Avril 2015

⁷ Communiqué CFDT de Juillet 2015

posée aux réformes, la CFDT prend donc le parti de se poser comme interlocuteur privilégié afin d'accompagner leur mise en place dans le but de défendre les intérêts des agents.

La FA-FPT a quant à elle publié plusieurs communiqués, conjointement avec la CGT, SUD et FSU. En Novembre 2015, la FA-FPT critique une mise en place de la réforme territoriale autoritaire et dénonce ses effets pervers. La Fédération se positionne plus volontiers sur la défense d'un service public de proximité, sur l'arrêt des politiques d'austérité, sur le refus des mobilités forcées des agents, soit, de manière générale, sur la défense et l'amélioration du statut des fonctionnaires.⁸ Plus récemment, à l'occasion d'un appel à la mobilisation, la FA-FPT s'oppose à la mise en place du RIFSEEP et milite pour l'augmentation des salaires, gelés depuis 2010.⁹ Si la FA-FPT tient des positions critiques sur les réformes récentes, le vocabulaire et la tonalité sont moins virulents et radicaux, par comparaison avec d'autres (la CGT ou SUD par exemple).

En 2015, FO réclame le retrait de la loi NOTRe, car le plan d'économie entraîne une baisse de la dotation générale financière et a pour effet l'éloignement des lieux de décision. FO craint notamment pour les 40 000 agents qui sont ainsi susceptibles de perdre leurs postes ou de subir une mobilité imposée.¹⁰ En Mars 2017, FO rappelle ses revendications, à savoir son opposition au protocole PPCR et aux réformes territoriales d'une part, et son attachement à l'augmentation des salaires et la défense des garanties collectives (à savoir le statut et les conventions collectives nationales) d'autre part. Sans trop s'attarder sur les dimensions idéologiques de ces réformes, FO se positionne donc explicitement en opposition aux réformes territoriales.

Enfin, SUD publie en Février 2017 un communiqué édifiant sur leurs revendications et leurs positions, dénonçant une « casse des missions et des services publics », le développement des privatisations, la baisse de la DGF, dénonçant tout à la fois les suppressions de postes, les attaques au statut de fonctionnaire publique territorial et la « misère des traitements ». Ils n'hésitent également pas à mettre en avant la pénibilité au travail en évoquant l'explosion des maladies professionnelles et des acci-

⁸ Communiqué FAFPT, CGT, SUD, FSU du 6 Novembre 2015

⁹ Communiqué FAFPT, CGT, SUD, FSU du 26 Octobre 2016

¹⁰ Communiqués FO des 2 juin et 17 juillet 2015

dents du travail. Le syndicat réclame donc expressément l'abrogation des lois NOTRe, MAPTAM, mais plus largement de la loi travail, de l'accord PPCR, de l'augmentation de la DGF, tout en insistant sur l'égalité salariale entre hommes et femmes par exemple.¹¹ N'hésitant pas à mêler les revendications concrètes aux revendications idéologiques, les communiqués de SUD sont formulés en des termes plus virulents, sans concession possible, en connectant les réformes territoriales à d'autres sujets d'actualité et à d'autres revendications.

Conclusion de la partie 1

Ainsi, les organisations syndicales doivent faire avec la nouvelle gestion d'inspiration managériale depuis les années 1990 à l'œuvre au sein de la fonction publique territoriale. Si l'acte I de la décentralisation tente de renforcer l'attractivité de l'emploi local par une certaine stabilité, l'acte II et plus encore l'acte III entrent dans une dynamique de mutualisation des services, de contractualisation, d'individualisation des carrières. Loin de ne concerner seulement les travailleurs du privé, la précarité est présente dans la fonction publique et particulièrement au sein de la territoriale. En ce sens, notre enquête appuie les conclusions tirées du rapport du CSFPT de 2011 qui pointe la montée d'une précarité de trois types : précarité de l'emploi, financière et des droits.

Face aux changements institutionnels, les syndicats ont adopté différentes postures, mais notre travail montre que la somme des convergences est ici plus importante que celle des divergences. Ainsi les organisations syndicales se sont toutes exprimées pour le maintien de l'intégralité des postes, des montants des primes et du régime indemnitaire, le refus des mobilités imposés et de manière générale à la défense de la fonction publique de proximité et de ses agents, et soucieux de la place et du rôle que les pouvoirs exécutifs leur laisseraient au moment de la mise en œuvre des réformes. Les témoignages de nos enquêtés montreront que ces craintes étaient légitimes.

¹¹ Communiqué SUD du 27 Février 2017

PARTIE 2. LES TRANSFORMATIONS DES ORGANISATIONS SYNDICALES

Selon l'enquête publiée par la Dares en mai 2016¹², les agents de la fonction publique seraient deux fois plus syndiqués que les agents du secteur privé. Dans le détail, la fonction publique d'Etat devance la fonction publique hospitalière et territoriale avec respectivement 23%, 17% et 16% de syndiqués (agents ou contractuels). Considérant la moyenne européenne du taux de syndicalisation à 23% ainsi que la baisse du taux de participation depuis 2008, on peut affirmer que la France est un pays faiblement syndicalisé, ce qui lui vaut quelques crises de légitimité de la part de des détracteurs comme des défenseurs. En outre, « l'insuffisance des pratiques syndicales à la base »¹³ et le manque d'adhérents semblent amorcer une nouvelle redéfinition de la représentation des organisations syndicales ces dernières années, comme pour affirmer de nouveau sa légitimité à agir et à devoir agir avec plus de conviction.

1). Une représentation syndicale fragmentée

La représentativité alimente la légitimité de l'organisation syndicale à parler au nom des agents et de la fonction publique territoriale en général. Celle-ci doit beaucoup à la reconnaissance et à la garantie données par l'Etat. Michel Offerlé¹⁴ définit en effet la représentativité légale comme ce « *qui autorise à parler et à être entendu sinon écouté dans les divers espaces de représentation* », un « *label officiel qui permet aux organisations de ne pas avoir à démontrer constamment leur force* ». Cette représentativité a ainsi été et est toujours l'enjeu de différentes luttes autour de la définition des critères d'éligibilité, tandis que « *l'accès à la représentativité légale constitue une garantie d'accès à de multiples ressources, qu'elles soient symboliques (information, reconnaissance, légitimité) ou matérielles (moyens financiers, capacités*

¹² Dares, « *La syndicalisation en France. Des syndiqués deux fois plus syndiqués dans la fonction publique* », DARES Analyses, n°025, mai 2016.

¹³ Jean-Marie PERNOT, *Syndicats : lendemains de crise ?*, 2010, Collection Folio actuel (n° 115), Série Le Monde actuel, Gallimard, p. 308

¹⁴ Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, 1998, Paris, Montchrestien, pp. 70-71.

d'action juridique, crédit de temps syndical) »¹⁵. Si bien qu'un responsable d'une section départementale du Nord de la CNT, non reconnue selon les principes de représentativité légale, déclare « on est invisible »¹⁶. Qu'en est-il dans notre enquête ? Après avoir examiné l'évolution de la représentativité syndicale, nous reviendrons sur les sens multiples que leur donnent nos enquêtés.

a) Le renforcement du pluralisme syndical

Les règles contraignantes de la représentativité ont évolué au cours du XXème siècle. Sans entrer dans les débats, notons que jusqu'au vote de la loi de la loi du 20 août 2008, cinq confédérations syndicales françaises bénéficiaient d'une « présomption irréfragable de représentativité ». En d'autres termes, 5 organisations n'avaient pas à prouver leur représentativité : la CGT, la CGT-FO, la CFDT, la CFTC, et la CFE-CGC. Ceux que l'on nomme couramment « syndicats historiques » possèdent *de facto* une légitimité même si, comme l'indiquent les chiffres disponibles, la situation a évolué.

Ce principe descendant, concernant la fonction publique, est remis en cause par des syndicats¹⁷ désireux de conférer plus de poids à l'élection. La légitimité syndicale est désormais régie par la loi relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique¹⁸. Si au niveau national, il convient dorénavant aux syndicats de remplir sept critères cumulatifs¹⁹ de représentativité parmi lesquels prime l'audience, les critères de représentativité organisations syndicales et unions de syndicats de fonctionnaires sont simplifiés. Ainsi selon la loi, peuvent se présenter les organisations syndicales, affiliées ou non

¹⁵Sophie BEROUD, Jean-Pierre LE CROM et Karel YON, « Représentativités syndicales, représentativités patronales. Règles juridiques et pratiques sociales. Introduction », *Travail et Emploi*, 131 | 2012, 5-22.

¹⁶*Entretien collectif avec CNT STT du Nord, agents départementaux et CUD.*

¹⁷ Accords de Bercy signés le 2 juin 2008 par CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC (6/8 des organisations syndicales représentatives)

¹⁸ Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 et le décret n°2011-2010 du 27 décembre 2011

¹⁹ Que sont : le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation, l'influence (caractérisée par l'activité et l'expérience), les effectifs d'adhérents et les cotisations et enfin l'audience (qui s'apprécie sur les résultats électoraux au premier tour des élections au CE, de la DUP, voire des DP)

à une union, qui soient « *légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance* ». Les élections professionnelles ne sont donc plus subordonnées à une condition de représentativité. Dans le même temps, les dernières élections professionnelles au sein de la fonction publique territoriale ont été marquées par une baisse de la représentativité syndicale qui tient à trois facteurs : l'engagement syndical difficile, la plus faible participation électorale et des résultats confortant le pluralisme de la représentation.

Taux de syndicalisation selon la catégorie socio professionnelle dans la FPT ²⁰

	Taux de syndicalisation	Ensemble
Cadres	17,0 %	11,7 %
Professions intermédiaires	11,7 %	22,4 %
Employés	16,6 %	48,8 %
Ouvriers	19,6 %	17,0 %
Total	16,0 %	100%

Source : Dares-DGAFP-Drees-Insee, enquête Conditions de travail 2013

L'adhésion syndicale n'est pas favorisée au sein de la territoriale selon les enquêtes. Un rapport de la Dares (voir tableau 1) montre que les ouvriers et cadres se syndiquent proportionnellement autant, sinon plus. Mais il montre également que les employés le sont considérablement moins. Ceci peut être rapporté à la part de l'emploi précaire, ou à la taille de l'organisation : les employés sont en effet plus souvent contractuels ou en temps partiel, et relativement plus nombreux dans les

²⁰ Agathe VOVARD, « Elections professionnelles dans la fonction publique 2014 : tous les résultats, tous les enseignements », Dossier la gazette des communes, 11/12/2014 : > <http://www.lagazettedescommunes.com/303457/elections-professionnelles-dans-la-fonction-publique-2014-tous-les-resultats-tous-les-enseignements/><

collectivités de petites tailles. Le rapport de la Dares souligne ainsi l'importance des conditions d'emploi : ils sont, dans la fonction publique territoriale, peu propices à un engagement syndical.

Un second facteur est lié à la baisse du taux de participation aux élections en 2014. Confirmée par les chiffres de la DGAFP, le taux serait passé de 59,1% en 2008 à 54,5% dans la territoriale (plus haut taux de participation parmi les trois fonctions publiques) contre 64% en moyenne avant 2008. Si cela n'atteint pas la légitimité de ce syndicalisme catégoriel « fondée depuis toujours sur l'articulation entre revendications corporatistes et revendications universalistes »²¹, ce principe est battu en brèche par les spécialisations institutionnelles. Ainsi, si la CGT reste majoritaire dans l'ensemble des collectivités, elle perd de nombreuses voix, parfois devancée de peu par la CFDT. C'est le cas spécifique des EPCI à fiscalité propre (201 pour la CFDT contre 193 pour la CGT) ou des OPH. Dans cette configuration, le cas des conseils régionaux est particulier : la CFDT arrive en tête suivi de près de la CGT, puis l'UNSA et FO.

Toutes collectivités confondues, la CGT, la CFDT, FO, l'UNSA et la FAFPT disposent néanmoins d'assises solides. Mais la CGT et la CFTC historiques semblent perdre des voix là où tous les autres se renforcent : le pluralisme syndical n'en est que plus grand, et la représentativité n'en est que plus fragmentée.

b) L'importance symbolique des positions nationales

Pour la grande majorité des personnes rencontrées, les positions syndicales nationales ne jouent qu'un rôle limité. Certains y font par exemple référence pour souligner le bon score des scrutins locaux. Ainsi, Mme V, syndiquée à la CFDT, mentionne en entretien le classement national entre les divers syndicats. Elle nous explique que : « *Là, FO au niveau national c'est quand même un gros syndicat quoi. Ici il se retrouve cinquième, sur 6 représentatifs donc [...].* ». Elle fait ensuite une petite présentation de la CFDT comme premier syndicat de la collectivité, puis elle ajoute : « *il y a les trois gros syndicats, après il y a CFTC, UNSA et FO. Mais d'une collectivité à l'autre ça peut être totalement différent* ». En d'autres termes, la

²¹ Dares, op.cit.

référence au niveau national sert ici de point de comparaison, pour apprécier ses propres positions locales.

Les références nationales peuvent aussi servir, à l'occasion, à opérer des classements « idéologiques ». Ainsi, au niveau national, une position commune sur la représentativité syndicale a été signée par certains syndicats importants comme la CFDT et la CGT. Malgré cette position commune, renommée front uni, un syndicaliste SUD du département du Nord considère que les syndicats ne partagent pas la même vision du syndicalisme. Il explique ces propos par ces mots : « *Même avec les camarades de la CGT, où on se retrouve dans des actions nationales ou même locales, [...] on n'est pas sur les mêmes bases. Celles et ceux qui le font au quotidien n'ont rien à voir avec les valeurs ouvrières telles que la CGT s'est fondée, c'est des CFDT maquillés* ». Le niveau national sert ici de référence historique, porteur de valeurs prétendument dévoyées localement ; mais on voit dans le même temps qu'il n'exclut pas des actions locales communes.

L'autre enjeu du niveau national est médiatique puisqu'il offre des possibilités de médiatisation plus ou moins grandes. Un syndicaliste de la FA-FPT en donne un exemple. Même si son syndicat appartient aux cinq syndicats représentatifs au niveau national, de par ses deux sièges au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), l'effet est selon lui limité. « *Si une loi est votée, on peut dire qu'on n'est pas d'accord mais notre syndicat ne peut pas faire bouger les choses au niveau national. Au niveau du territoire, on peut dire qu'on est d'accord avec le règlement, on essaie de faire bouger. C'est toujours des discussions et de la négociation pour avoir gain de cause.* »²² Son syndicat n'est pas un acteur de poids suffisant pour « *faire bouger les choses au niveau national* ». Ceci tient pour lui à la faible force de frappe médiatique, par comparaison avec la CGT : « *On a le désavantage de ne pas avoir l'étiquette médiatique même si on est représenté au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.* »²³

Tous ces éléments soulignent la faiblesse des effets concrets exercés par la représentation nationale. Rares sont les cas où nos interlocuteurs les mettent en avant, si ce n'est pour mentionner une variété d'effets symboliques.

²² Entretien, Représentant syndical FAFPT, MEL.

²³ Entretien, Représentant syndical FAFPT.

c) La diversité des formes d'organisation

Ce qui distingue les syndicats, selon nos interlocuteurs, tient beaucoup plus à leurs modes d'organisation. Deux critères sont ainsi mis en avant : une organisation hiérarchique et descendante, opposée à une organisation ascendante ; une organisation interprofessionnelle, par opposition à une défense de la fonction publique.

Par opposition à la CGT, qui possède une organisation descendante, dont les consignes sont élaborées à Paris, puis transmises à l'union régionale et aux sections, un responsable syndical de la FA-FPT met en avant le fonctionnement moins hiérarchique de son propre syndicat. *« C'est pas notre façon de fonctionner c'est exactement le contraire. Les sections locales reversent une partie de leurs cotisations à l'union régionale, qui reverse une partie à Paris. Les décisions se font au sein du comité fédéral où on a des mandats (..) on est en passe de devenir avec la fusion des régions, la 1ère région de France au niveau de la FA-FPT. Au comité fédéral, toutes les structures nationales vont être rassemblées, on va débattre des orientations du syndicat et si il le faut, procéder à un vote. Chaque adhérent a un droit de vote qui nous le remet en payant sa cotisation. On a vraiment un fonctionnement différent des conf, c'est ça l'autonomie. »*²⁴. A contrario, au sein de la FA-FPT, tout part du local selon notre enquête.

La FA-FPT présenterait une autre particularité car elle fait le choix de faire très peu d'intersyndical. Ceci l'amène à se concentrer sur des problématiques propres à la fonction publique, comme les contrats aidés et de droit public, ce qui lui donne une image de spécialiste. *« Les conf ne sont pas spécialistes de la fonction publique. Les mêmes délégués défendent les territoriaux et ceux du privé. Je pense que il n'y a pas de mauvais syndicat mais il y a de mauvais délégués (rires). Il y a des mecs qui abordent ça comme dans le privé. On n'est pas soumis aux mêmes règles. »*²⁵

La hiérarchie au sein d'un syndicat peut donc influencer la manière de pratiquer son rôle de représentant syndical. Par exemple, le syndicat SUD au département du Nord organise une assemblée générale tous les ans avec tous les adhérents. Il y a un conseil syndical qui va se réunir régulièrement et qui va être chargé de mettre en

²⁴ Entretien, Représentant syndical FAFPT, Mairie de Marcq en Baroeul.

²⁵ Entretien, Représentant syndical FAFPT, Mairie de Marcq en Baroeul.

oeuvre ce qui a été décidé en assemblée générale. Mais, au niveau de l'organisation, il n'y a pas de bureau ou de porte-parole. Le syndicat SUD a pris la décision de ne pas mettre de secrétaires généraux, comme il peut exister dans d'autres structures. Il n'y a donc pas de liens hiérarchiques en interne ou de formule qui va casser le collectif. ²⁶

Le choix d'être un syndicat interprofessionnel converge vers un centralisme de l'action alors que les syndicats comme Sud ont voulu construire une pyramide inversée avec tous les salariés et adhérents déçus et exclus des confédérations. Mais cela ne les empêche pas d'avoir une présence dans d'autres instances et unions comme l'Union syndicale solidaires, L'UD solidaires du Nord, fédération Sud collectivité territoriale et le syndicat Sud de tous les fonctionnaires territoriaux. Mais le syndicat Sud au département du Nord ne se considère pas comme une confédération, avec une volonté de se différencier de ce type de fonctionnement très marqué à la CGT.

« On est un syndicat de boutique puisqu'on est le syndicat des personnels du département, le département du nord étant l'entité du conseil départemental, collectivité, on est adhérent de l'Union syndicale solidaires, interprofessionnelle donc oui on va aussi à l'interpro, à l'UD solidaires Nord et on est aussi membre de la fédération Sud collectivité territoriale ... le syndicat Sud de tous les fonctionnaires territoriaux. On n'est pas une confédération. C'est ça la différence avec la CGT. La différence entre une conf et nous : la confédération, il y a une forme de centralisme vers l'interprofessionnel. Nous, c'est différent. (...) L'interprofessionnelle n'existe que par la volonté des syndicats. Si personne n'œuvre à Solidaires par exemple, ben, il n'y a plus de solidaires. Solidaires, ce n'est pas le sommet, c'est la base : le sommet, c'est les salariés et les adhérents qui décident de créer des fédérations pour s'unir et échanger. C'est une pyramide inversée et pourquoi ? Parce que Solidaires s'est construit sur les déçus et exclus des conf, principalement CFDT historiquement et puis après, pleins d'équipes CGT qui nous rejoignent. » ²⁷

Cette double dimension de l'organisation est mise en avant par un représentant syndical FAFP , au sujet du « front uni ». Il classe ainsi les syndicats en fonction de

²⁶ Entretien, Syndicat Sud, Département du Nord.

²⁷ Entretien Syndicat Sud, Département du Nord.

leurs caractéristiques propres, mode de fonctionnement et caractère interprofessionnel. Il oppose d'une part le fonctionnement descendant de l'un au fonctionnement ascendant de l'autre : « *La fédération autonome fonctionne différemment des confédérations comme la CGT; ils ont un fonctionnement descendant de Paris, qui envoie à l'union régionale, aux sections* ». D'autre part, c'est le caractère interprofessionnel (ou pas) qui explique les différences de points de vue selon lui. Prenant à nouveau le cas de la FAFP, son syndicat, il indique : « *nous on fait très peu d'intersyndical. On a le gros défaut d'être un syndicat pour la fonction publique uniquement, en mettant notre champ d'action sur les contrats aidés et de droit public. C'est une notion qui est importante car on n'a pas une image nationale, contrairement à la CGT qui sont en inter-pro.* » C'est une manière, différente, de renvoyer à l'importance des organisations syndicales pour comprendre ce qu'elles font.

Si tous les syndicats ont une volonté d'avoir du pouvoir au niveau national pour faire entendre leur voix et leurs propositions, ils s'organisent différemment pour le faire. Certains, comme la CGT ont une position nationale qui favorise un front uni, tandis que d'autres comme SUD ou la FAFPT font le choix de ne pas être dans une confédération, et de ne pas mettre en place une hiérarchie stricte au sein de leur organisation syndicale. Chaque choix d'organisation emporte des conséquences sur la vision du syndicalisme.

2) Des réformes qui malmènent l'action collective

Les collectivités ne sont pas également touchées par les réformes ; si le département du Nord n'a que peu été impacté, ce n'est pas le cas de diverses régions telles que les Hauts-de-France ou la Nouvelle-Aquitaine, ou encore la communauté urbaine de Dunkerque (où s'est opérée une fusion de communes) où diverses organisations syndicales ont dû fusionner entraînant des problèmes d'organisation, mais aussi de visibilité et de clarté pour les agents. On voudrait se poser ici la question des conséquences immédiates des réformes, sur les plans de l'organisation syndicale et du travail syndical.

a) L'organisation mise en cause

L'impact des réformes est différent d'une collectivité à une autre. Par exemple, selon un des enquêtés issu du Syndicat SUD sur le département du Nord, « *l'impact est minime par rapport à la région* » du fait que la collectivité ne fut pas redessinée par les réformes. Les changements sont de nature réglementaire, en termes de compétences. Ce qui n'a pas modifié l'organisation syndicale dans son fonctionnement.

Mais le cas de la région Hauts-de-France, par exemple, un de nos enquêtés affirme que si la CGT a obtenu un poste supplémentaire, le nombre d'instances et de sièges a changé, ce qui a entraîné un « effet déformant » ; la fusion de la Picardie et du Nord-Pas-de-Calais pose ainsi nombre de difficultés, tant de par la fusion des membres, que du point de vue des modalités de vote. De même, un membre de la section CFDT du conseil départemental de la Somme affirme que « *Concrètement, c'est compliqué pour la fusion [...]. On avait pensé à une parité 50/50 de répartition entre le Nord et les picards, ils ont travaillé ensemble mais les réalités sont différentes, il y a peu de déménagements, le Nord-Pas-De-Calais perdait ses avantages pour les picards. En plus, on n'a pas le même poids, la section du Nord-Pas-De-Calais c'est 700 adhérents, 70 pour les picards* ».

Ces questions de représentativité s'accompagnent selon certains acteurs d'une diminution formelle des pouvoirs syndicaux. Un membre de la section CFDT au département du Nord affirme ainsi que son syndicat souhaitait faire un comité technique pour chaque direction, le but étant d'avoir le temps de se rapprocher des adhérents, les écouter et d'apporter la part contributive des agents. « *Nous en tant qu'élu on est les représentants du personnel [...]. On est nourri de par le retour que nous font les agents* ». Mais si le rôle de l'élu syndical est de porter la parole des agents dans les instances de négociations, ceci n'a pas eu lieu. Il déplore ainsi que les organisations syndicales ne participent pas à la construction des réformes, contrairement à ce qui avait lieu sous l'ancienne majorité ; « *Sous l'ancienne majorité il y avait une culture de négociation, où les organisations syndicales étaient associées au réorganisation de service* ». En bouleversant les relations établies sous la précédente majorité, la réforme modifie donc la possibilité de peser sur les négociations.

L'autre difficulté rencontrée par les acteurs syndicaux tient au flou de leur rôle dans le contexte de réforme. Ce flou renvoie non seulement à la difficulté des agents à distinguer le travail accompli par les syndicats, mais aussi à discerner l'organisation des instances syndicales qui se recomposent. Ce flou alimente, qui entraîne la méfiance des agents déjà existante, une image négative des syndicats. La perte de confiance des agents dans l'action collective des syndicats est marquée par une baisse de la participation, comme le souligne un membre de la CGT de la région Hauts-de-France, lorsqu'il affirme qu'il y a eu une « *forte érosion de la participation, de 20 points* ».

Dans ce contexte de flou, les organisations syndicales ont tendance à se rabattre vers des actions d'information et de communication envers tous les agents. En parallèle aux traditionnels comités, on note ainsi l'importance de la communication, avec des réunions d'information, des discussions informelles avec l'ensemble des agents, du public, et de personnel politique, invoquée dans la majorité des entretiens effectués. Une membre du FO affirme ainsi que « *On est plus dans de l'information générale à des personnes non-syndiquées, on fait plus de recherches, on répond à des questions plus précises pour les personnes qui font parties du syndicat. (...) Il faut aussi beaucoup communiquer. Les agents ne vont pas chercher les informations, se renseigner, il faut leur donner les infos, ils disent « je ne savais pas que j'avais le droit à ça, que je peux faire ça... » Les représentants doivent vraiment être disponibles, répondre aux demandes, je rédige des tracts.* ». Mais ces actions d'information se font précisément dans un contexte de réforme où, y compris pour les décideurs, l'avenir est très incertain et très flou...

Dans ce contexte incertain, le rôle des syndicats semble se rabattre vers des suivis plus individualisés, plus en accord aussi avec les préoccupations des agents (leurs problèmes directs), notamment les plus jeunes. Ce constat est partagé par nombre de personnes rencontrées : « *On traite aussi les situations individuelles, ce n'est pas que rendre un service, les non-adhérents sont de possibles adhérents* » (CFDT), ou encore « *Les agents vont de plus en plus consommer quand ils font appel aux syndicats. On leur rend service, on les revoit plus jamais* » (UNSA). Toutefois, ce rabattement sur les enjeux individuels apparaît distinctement selon les organisations. D'un côté, les syndicats qui se présentent comme « réformistes » prônent plus volontiers le dialogue et l'aide et l'accompagnement individualisé des agents de la

Fonction Publique Territoriale. « *Par rapport à d'autres syndicats où ils s'emparent que du collectif: le temps de travail, le télétravail ... Nous, on est aussi sur beaucoup d'individuel* » ; « *ce n'est pas une question d'étiquette de ... bon après, on est un syndicat réformiste, c'est à dire qu'on est quand même dans le dialogue* ». Nous reviendrons sur ce point ci-dessous.

Au final, on voit que les réformes rendent visibles certains traits saillants du fonctionnement des organisations syndicales : l'importance des relations établies avec le personnel politique, le rôle d'informateur auprès des agents, les divisions stratégiques entre organisations syndicales. Ces réformes semblent ainsi renforcer cette façon d'appréhender le rôle du syndicat qui est moins centré sur le collectif et plus sur les cas individuels et sur le travail des agents, affectés de façons très diverses et à des degrés divers.

b) Une division réactivée

Les réformes font aussi apparaître la prétendue division entre organisations syndicales « réformistes » et « contestataires ». Pour le dire autrement, le train des réformes et leur mise en œuvre semble donner du crédit à l'opposition entre deux groupes de formations syndicales : d'un côté les réformistes que sont la CFDT, FO, la FA FPT, par exemple, de l'autre les contestataires que sont la CGT et SUD.

D'un côté, les syndicalistes réformistes fournissent plusieurs justifications : la contestation ou la lutte frontale a peu de chances d'aboutir, et elle entretient l'image dégradée de la France et du syndicalisme français qui demeurerait archaïque de par ces pratiques : « *on n'a pas les mêmes pratiques, si vous prenez les syndicats comme SUD, ils mettent tout dans la presse, tout démonter ... Nous, on n'est pas dans le même système. Je préfère avoir un bon accord sans mettre les médias car ça ne les regarde pas, sans faire perdre la face à mon élu, ce qui permet après de négocier* » (responsable syndical FO à la Communauté Urbaine de Dunkerque).

Cette propension au dialogue découle, également, de l'apolitisme revendiqué par les représentants syndicaux rencontrés : « *Nous, on n'est pas des politiques. On a tous notre propre étiquette mais on ne veut pas que ça apparaisse au sein du syndicat.* » (représentant syndical UNSA, Villeneuve d'Ascq). « *La fédération est autonome de toute croyance, de toute attachement à un mouvement politique quel qu'il soit*

comme son nom l'indique (...) C'est du syndicalisme syndicaliste, avec un créneau plutôt réformateur (...) c'est pour discuter avec le pouvoir quel qu'il soit, c'est un syndicat de dialogue indépendant à tous les niveaux. » (FA-FPT, Métropole Européenne de Lille). *« On se garde bien de faire des commentaires sur les choix de nos élus, quels qu'ils soient, ça nous permet de travailler avec tout le monde. »* (responsable de section FA-FPT).

Les arguments sont enfin « pragmatiques », et renvoient à l'utilité sociale du syndicat. Les syndicats qui se revendiquent réformistes mettent ainsi en avant le dialogue comme élément essentiel de leur pratique syndicale, se gardent de juger les décisions et les réformes, craignant que cela n'entame les négociations dans l'avenir. Les réformes ne sont donc pas bonnes ou mauvaises en elles-mêmes mais ce sont les modalités d'application de celles-ci qui portent ou non atteinte au statut des agents de la FPT ou à leurs conditions de travail, et donc qui sont négociables. Dans les entretiens effectués avec les représentants syndicaux « réformistes » on se rend compte qu'ils font rarement état d'inquiétudes sur le fond des réformes territoriales, ou sur la modification du régime indemnitaire comme la mise en place du RIFSEEP par exemple. Quand les critiques sont émises, elles portent plutôt sur les conséquences qu'auront ces réformes sur les agents de manière individuelle, le manque d'information, etc.

Ces positions contrastent avec celles des syndicats contestataires ou « de lutte », dans lesquels on pourrait ranger des centrales comme la CGT ou SUD, conformément aux discours rapportés. Dans ces cas, la dimension politique est assumée et même revendiquée, c'est un point commun assez fort entre les deux syndicats et qui forge même leur de conduite au quotidien. *« Le syndicat a une dimension politique comme l'a rappelé Philippe Martinez au Congrès à la MEL mais ce n'est pas une organisation politique. »* (CGT au Département du Nord) ; *« pour moi l'engagement syndical, c'est mettre du contenu politique sur le lieu de travail car c'est l'endroit où l'on passe du temps dans notre vie et de tenter de donner, de tenter de réfléchir ensemble sur nos conditions de travailleur »* (représentant syndical SUD au Département du Nord). La posture politique contraste ici avec l'apolitisme des autres formations.

A ce titre, ces syndicats développent une réflexion sur la « nature » des réformes, sur les idées qu'elles véhiculent, qui n'a pas de sens pour des syndicalistes qui pensent

que tout dépend de l'application. *A contrario*, les radicaux défendent que les réformes territoriales vont à l'encontre de l'idée qu'ils se font du service public, comme notamment la question de la délégation de service public qui impliquent des modulations dans leur manière d'appréhender leur travail syndical.

Si le dialogue peut être mis en avant par les syndicats « de lutte », comme la CGT notamment, il n'est pas forcément pour tous, et c'est une divergence entre la CGT et SUD qui semblent encore davantage se positionner dans une posture d'opposition idéologique, capable d'identifier des « ennemis » à la cause (ici du service public). « *Nous, tu vois, un truc majeur, notre patron (Lecerf) est en train de foutre en l'air notre service départemental avec des restructurations etc. La différence entre nous et eux [Les syndicats « réformistes » comme il les désigne lui-même]. Eux vont aller le voir et vont dire « ah c'est pas bien ! Vous auriez pu faire des groupes de travail, on aurait participé, discuté avec vous, on vous aurait convaincu ». Nous notre discours : « nous n'allons pas dialoguer avec vous puisqu'il n'y a rien à dialoguer. Vous êtes des ennemis, vous avez beau dire et tenter de faire croire que vous êtes dans la conciliation ... mais non, vous êtes des ennemis. Vous êtes des ennemis du service public déjà ». » (SUD au département du Nord).*

Les positions politiques et idéologiques des syndiqués ont donc une réelle importance chez SUD ou bien à la CGT, ce qui va façonner leur façon d'intervenir dans les différents domaines. Ils vont avoir tendance à critiquer le fond des réformes, en plus de leurs conséquences sur le travail et le bien-être des agents. Cela n'empêche pas, toutefois, certaines divisions d'apparaître selon les cas. Mais elles portent moins sur la division nationale que sur les agents locaux. C'est ce que souligne un militant de SUD qui considère que certains collègues de la CGT ne partagent pas la même vision du syndicalisme : « *Même avec les camarades de la CGT, où on se retrouve dans des actions nationales ou même locales, nos camarades de la CGT, on n'est pas sur les mêmes bases. Celles et ceux qui le font au quotidien n'ont rien à voir avec les valeurs ouvrières telles que la CGT s'est fondée, c'est des CFDT maquillés* ».

Cette dernière expression en dit long, précisément, sur l'importance accordée à l'idéologie. On constate donc qu'il existe différentes manières de référer sa propre pratique syndicaliste selon les différentes organisations. Quand les syndicats « réformistes » vont mettre en avant leur capacité à dialoguer avec n'importe quel élu,

venant de n'importe quel bord politique car ils revendiquent un apolitisme syndical ; les autres préfèrent apporter une critique radicale au prisme de leur idéologie politique, ce qui est justifié par le fait que les élus et décideurs politiques ne sont pas neutres politiquement, et que les réformes et leurs décisions sont chargées idéologiquement. Les syndicats réformistes privilégient ainsi la négociation, ne faisant appel au « blocage » qu'en dernier recours lorsque l'issue de la négociation est bloquée, au moment où sont examinés les problèmes individuels et l'accompagnement des agents, inscrits dans le cadre de la réforme. A l'inverse les syndicats qui revendiquent une idéologie politique vont avoir tendance à d'abord s'attaquer aux contenus des réformes, avant que les négociations d'application ne soient entamées, et ont donc ensuite naturellement une attitude un peu plus opposante aux négociations des modalités d'application des réformes qui ont tendance à aller à l'encontre de leurs idées.

Conclusion de la partie 2

Alors que la représentativité désigne l'institutionnalisation du syndicat par la reconnaissance légale à porter la voix de ceux qu'ils représentent dans les instances décisionnelles, celle-ci a fortement évolué, dans un cadre (la loi du 5 juillet 2010²⁸) qui ne subordonne plus les élections professionnelles à une condition représentativité. Si lors des élections de 2014 la CGT, la CFDT, FO, l'UNSA et la FAFPT maintiennent de fortes assises électorales, il semble que la réforme a, dans une faible mesure, fragilisé les organisations historiques que sont la CGT et la CFTC, là où les autres organisations ont remporté plus de soutien électoral. La représentativité en ressort plus fragmentée, et affaiblie par la baisse de la participation électorale.

S'y ajoutent pêle-mêle, selon nos interlocuteurs, l'importance des particularismes *locaux*, des conséquences électorales *locales*, des rapports de force *locaux* (intersyndicales et avec l'exécutif politique en place), qui semblent affaiblir plus encore le niveau national. Seule l'opposition (réactivée mais empiriquement fragile) entre syndicats « réformistes » et syndicats « contestataires » semble encore

²⁸ Loi relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique

alimenter la force du cadre national, les premiers assumant davantage l'accompagnement individuel que les syndicats « de lutte » davantage fondés sur des visions politiques et la volonté de faire reconnaître une conscience collective²⁹.

²⁹ Ces conclusions ne font pas le jeu d'une dichotomie grossière et réductrice mais sont les résultats de nos observations selon les discours idéologiques des acteurs : une idéologie « *en train de se faire et, plus précisément, en train de faire doublement corps : devenir corpus institutionnel et s'incarner dans les corps militants* » dans ETHUIN Nathalie, YON Karel (dir.), *La fabrique du sens syndical. La formation des représentants des salariés en France (1945-2010)*, Broissieux, Editions du Croquant, coll. « Sociopo », 2014,p.14.

PARTIE 3. LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL SYNDICAL

1) La dévaluation des instances paritaires

Au sein des collectivités, existent trois instances paritaires composées chacune pour moitié d'élus de la collectivité et de représentants du personnel. Ces organes paritaires sont : le comité technique (CT), qui s'occupe de toute l'organisation de la collectivité : temps de travail, transfert de personnel, la refonte totale d'un service, changement appellation, ou autre mission définie par de nouveaux élus, etc ; le comité d'hygiène et sécurité-conditions de travail (CHSCT), qui s'occupe de la sécurité et des conditions et de travail ; les commissions administratives paritaires (CAP), qui s'occupent des situations individuelles des agents. Si c'est principalement par le biais de ces organismes paritaires que les syndicats appréhendent l'application des réformes, ils constatent aussi (à regret) que leur pouvoir a tendance à diminuer.

a) Un agenda sous contraintes de temps, et politiques

La législation prévoit que les comités techniques se réunissent entre trois et quatre fois par an. Le comité technique est l'instance majeure de représentation et de négociation. Lors de ces comités, de nombreux dossiers sont traités, après avoir été préparés en amont par les organisations syndicales. Il en revient à l'exécutif de convoquer ces comités à diverses occurrences. Au département, le changement de majorité a bouleversé ce travail des représentants syndicaux. Auparavant, un agenda social était établi entre l'exécutif et les organisations syndicales, celui-ci permettait de définir les priorités à traiter en comités. Avec le nouvel exécutif, cet agenda social n'existe plus l'administration se privant de la parole des syndicats.

Les organisations syndicales préparent leurs interventions en amont lors des pré-CT « *C'est pas en CT qu'on voit tout, il faut le voir avant* » (CFDT, Département du Nord). Cette préparation en amont apparaît comme indispensable pour avoir connaissance des dossiers qui passent en CT, et pouvoir rebondir dans le temps imparti du CT. Seulement, les représentants syndicaux se heurtent à un ordre du jour défini par les élus qui ne correspond ni à l'idée qu'ils se font des problèmes de terrain, ni aux questions qu'ils se posent en priorité. Les sujets qui concernent le plus d'agents, à

commencer par les conséquences des réformes territoriales, sont souvent relayés au second plan et abordés dans un second temps, souvent insuffisant : *« On a vécu ça à la séance de vendredi dernier, à l'entrée de la séance qui commençait donc à 9h30, Mme X a dit « à 12h30 ça doit être terminé », alors là j'ai pris la parole pour dire « Oui mais attendez il y a un sujet qui concerne 9200 agents, il n'est pas près d'être traité, il faut qu'il soit traité et qu'on ait tout le temps ». Et au final elle a pas voulu modifier l'ordre du jour donc ça a été traité en 10 minutes seulement. »* (CGT, région Hauts-de-France). Soumis à un principe de hiérarchisation des dossiers, contraints par le temps, et par un ordre du jour qui leur échappe, les représentants syndicaux éprouvent une réelle frustration autour de ces instances, qui auparavant étaient des espaces de dialogue et de négociation. L'essentiel du travail quotidien des représentants syndicaux est rythmé par les CAP, ou les CT. Le sentiment de ne pas se faire entendre conduit à une dévaluation de ces instances paritaires par les organisations syndicales.

La mise à l'agenda de certains thèmes relève d'un choix politique : ce dernier peut intégrer ou écarter les organisations syndicales impliquées dans les processus de négociation. Mais en outre, les comités sont des espaces saturés tant la masse de dossiers à traiter est importante. En établissant un ordre du jour restreint, qui tient peu compte des préoccupations des syndicats, l'exécutif tend à faire de ces instances des « espaces d'enregistrements », et non plus de négociation.

b) Une utilité contestée

Outils à disposition des syndicats, ces trois instances paritaires ne semblent pour autant pas remporter un franc succès dans l'esprit des enquêtés syndicalistes. En effet, selon certains, il n'y aurait pas de véritable dialogue social lors de ces réunions : *« C'est que du paraître. Les instances c'est parce que c'est obligatoire, mais sinon au sein de ces instances il n'y a pas de dialogue. Donc il n'y a pas de dialogue social. C'est à dire que tout est imposé, même si on dit des choses rien n'est écouté ni entendu donc oui, mais sinon c'est ça. Je vous donne aussi mon ressenti personnel mais bon ... »* (CFDT, Département du Nord)

De la même manière, les syndicats semblent souffrir d'un manque de pouvoir dans le fonctionnement de ces instances : *« Bah complètement, on sent plus du tout de confiance. Parce que nous, tous ces rapports qu'on a en comité technique, faut voir,*

ou en CHS, on prépare nos interventions. Bah voilà on sait que les agents sur tel territoire, font ceci ou ont cela. Voilà on essaye de préparer nos dossiers. Ça nous demande beaucoup d'énergie, beaucoup de travail, et quand on voit ce qu'il en est fait, quand on nous répond « c'est enregistré point », ça bloque évidemment. » ; « Depuis la nouvelle gouvernance, le syndicalisme collectivement ne sert plus à grand-chose, pour l'instant, parce qu'on ne nous écoute pas, on ne nous laisse pas parler, on prend aucune de nos idées, aucune. On ne sait plus à quoi on sert ». (CFTC, Département du Nord). L'incapacité à influencer concrètement l'organisation via les comités, malgré le temps et l'énergie consacrés, est un facteur de démobilisation très fort.

Pour nuancer ce constat, on voit toutefois que pour certains syndicats, il y a une utilité variable de ces instances. Elles n'offrent en effet pas toutes les mêmes opportunités d'expression. Le CT reste ainsi l'instance privilégiée des syndicats, celles dans laquelle ils ont le plus de poids quand on leur laisse la parole. *« Le CT concerne les conditions de travail, c'est là où vérifie les conditions de travail, c'est là où on peut le plus exposer les positions syndicales, où on peut revendiquer le plus, c'est vraiment le plus politique des trois comités, où on peut mettre le plus en avant nos idées, notre idéologie. Le CHSCT, c'est plus neutre, c'est pas politique, on est un représentant mais on n'est pas là en tant que syndicat, on fait partie d'un collège mais quand tu es dans un collège, quand tu vas voir une situation, tu es là en tant que représentant du CHSCT pas en tant que syndicat FO. Le CAP, c'est encore différent, ça concerne l'évaluation des fonctionnaires, les mutations, les reclassements pour handicaps, les renouvellements de disponibilité, voilà. Pour aider les agents, on va essayer de trouver la faille : ça peut être un manque de communication, un manque d'informations, des conditions de travail difficile... » (FO, Département de la Somme)*

c) Le développement du dialogue informel

En même temps que les instances paritaires traditionnelles semblent souffrir d'un manque de considération, on assiste au développement et au renforcement d'espaces informels de dialogue social. Conscients que les instances paritaires ne répondent plus à leurs attentes et déçus par celles-ci, les organisations syndicales ne

restent pas indifférentes à la tenue ou la poursuite d'un dialogue social en dehors du cadre réglementaire.

Parfois à l'initiative de l'administration, des espaces informels d'échange sont créés entre les directeurs de services et les syndicats : « *On a donc ces instances paritaires, très formelles, et d'autres moments plus informels de dialogue social et d'échanges. Avec le pôle RH on a instauré des réunions mensuelles avec chacune des organisations syndicales, qui mettent leurs sujets à l'ordre du jour, et durant lesquelles nous pouvons ajouter de notre côté nos éléments d'informations...* » (Directrice des services, Mairie de Lille) On le voit, ces instances offrent une souplesse et une liberté, en permettant par exemple aux syndicats de fixer l'ordre du jour.

Ces espaces de dialogue non institutionnalisés sont utilisés par l'administration pour éviter et anticiper d'éventuelles revendications de la part des organisations syndicales lors des comités : « *Nous n'arrivons pas à l'instance sans avoir préparé les rencontres avec les organisations syndicales. Il y a des sujets mineurs ne nécessitant pas de concertation particulière, mais il y en a aussi d'autres qui demandent de travailler à fond les projets, de manière à ce que les syndicats ne mettent pas d'obstacles dans la réalisation du projet* ».

Aussi bien utilisées au profit de l'administration que des organisations syndicales, ces nouvelles formes de dialogue social se sont imposées comme passage obligé en vue des comités. En valorisant ces espaces informels, les syndicats viennent chercher l'information au plus près de la source, court-circuitant le système d'information officiel. Seulement, ces relations organisations syndicales - administrations sont disproportionnées. Les chefs de services gardent toujours la main, car la circulation de l'information semble toujours suspendue à leur bon vouloir.

Ce caractère discrétionnaire des instances officieuses est à l'origine de leur fragilité. Ainsi, au sein de la mairie de Villeneuve d'Ascq, pendant longtemps, il existait un créneau durant lequel les représentants syndicaux pouvaient venir échanger avec un élu sur les différents problèmes rencontrés au sein de la mairie : « *On avait des rencontres mensuelles avec l'élu chargé des relations avec les syndicats. On le rencontrait pendant une heure, on pouvait parler de tout. Parler on peut, mais quand on posait des questions, on avait jamais de réponses. Là, l'élu vient de mettre un terme à ses réunions parce que selon lui c'est difficile à mettre en place. On était les*

seuls à y aller parce qu'on part du principe que le mieux c'est de se mettre autour d'une table et d'en parler, de trouver un accord, un consensus. Par contre, on peut l'interpeller quand on veut mais on n'a jamais de réponse. Ou alors on l'interpelle, il nous dit quelque chose et le lendemain, on n'a pas du tout le même discours ». (UNSA, Villeneuve d'Ascq). Lors des échanges informels, les élus promettent des choses pour obtenir un climat paisible lors des instances, mais lors des comités, ces mêmes élus prennent une toute autre posture et prennent des décisions collégiales. L'instance informelle est donc très fragile : elle n'engage pas la parole donnée, et peut disparaître à tout moment.

2) La professionnalisation du « guichet syndical »

Par de nombreux aspects, la réforme semble alimenter une tendance des organisations syndicales à entrer dans une logique de « service », à remplir une fonction d'accompagnement et de conseil très individualisée. C'est ce qu'on a appelé ici le « guichet syndical » et qu'on voudrait examiner.

a) La complexité des cas et le besoin de spécialisation

L'émergence de nouveaux secteurs d'intervention et de spécialisation des collectivités ainsi que les nouvelles situations provoquées par les réformes (éloignement géographique, multiplication des espaces etc.) ne font que renforcer la multiplicité des lieux de travail syndical sans pour autant parvenir à faire de ces lieux de travail un environnement collectif.

La défense globale des agents par les organisations syndicales devient ainsi de plus en plus difficile, du fait de la sectorisation des unités de travail : *« Moi en tant que permanent, je ne suis pas dans toutes les directions. On est nourri de par le retour que nous font les agents »* (secrétaire de la section CFDT -département du Nord). Les affaires qui remontent du terrain sont généralement le cas d'un ou plusieurs salarié(s) en situation délicate ou conflictuelle, les délégués syndicaux étant eux-mêmes disséminés partout sur le territoire, où ils tentent de recueillir des informations. Ainsi, l'accompagnement individuel d'agents aux configurations différentes et aux problèmes différents nécessite une spécialisation de la part des organisations syndicales pour traiter la question des agents. En effet, les

organisations ont besoin de se spécialiser afin de répondre aux attentes des agents dans les divers secteurs d'activités : Sur le département du Nord il faut traiter environ « 150 métiers différents (...) on [quatre permanents] est là pour les agents à 100% » (CFTC, département du Nord). Pour ce faire, les formations sont primordiales afin d'acquérir les compétences de la défense : « Il y a un apprentissage dans cette défense des agents par les syndicalistes, un habitus qui se crée » (FO- département de la Somme). Ce travail de défense des agents est bien souvent un travail de médiation (notamment avec la hiérarchie), et il exige donc un apprentissage constant de la part des syndicalistes, d'où l'importance des formations.

La sectorisation du travail syndical semble aussi répondre aux attentes des agents, la «proximité» ou l'individualisation des cas permettant de mieux traiter aux cas par cas les difficultés : « les gens préfèrent la proximité, forcément si on réunit les services techniques, ils vont pas évoquer les mêmes problématiques que les gens qui sont agents sociaux au CCAS. Il y a des délégués partout qui nous remontent des informations, ils nous appellent après et ça nous permet de faire une réunion en fonction des besoins ». (Responsable FAFPT Marcq en Baroeul). Dans cette perspective, ce sont parfois les agents eux-mêmes qui sollicitent les responsables syndicaux, leur demandent de se déplacer, de venir afin de discuter d'un problème, de venir organiser une réunion d'information syndicale.

Le syndicalisme ressemble de ce point de vue à « un service à la demande », traitant de plus en plus de cas particuliers, à l'image de ce que nous ont rapporté les enquêtés sur les instances paritaires où il est fait peu de cas des actions collectives et autres questions catégorielles. Le plus souvent les agents (syndiqués ou non) vont voir les représentants syndicaux davantage pour exposer leurs problèmes personnels plutôt que faire état d'une problématique collective. Raison pour laquelle certains enquêtés considèrent que la «solidarité» n'existe plus, que la société est individualiste : « Les gens ne sont pas intéressés par les autres, mais ça, ça vient de la société, on est dans une société de plus en plus individualiste. On est pas en dehors de la société parce qu'on est fonctionnaire. La solidarité ça n'existe plus. [...] Les agents quand ils viennent, ils s'en foutent de la situation de leur voisin » (Responsable FAFPT Marcq en Baroeul); « Mais c'est la société qui veut ça. C'est une stratégie globale. » (représentant syndical SUD Département du Nord).

Pour ne pas reprendre ce constat fataliste, on peut souligner que la prime à l'intérêt individuel semble légitime et justifiée non seulement par des modes de travail plus individualisés et responsabilisant mais aussi tout simplement parce que tous les agents ne sont pas confrontés à des problèmes. Mais dans le même temps, on constate que cet individualisme est aussi favorisé par certains dispositifs de modernisation de la fonction publique territoriale (contractualisation, individualisation des rémunérations) qui valorisent l'action individuelle. Plusieurs syndicalistes en constatent les effets sur les agents : *« Ils reconnaissent que leur métier change, ils sont moins dans le collectif, mais plus dans la gestion de situations individuelles. La fonction publique change, avec le renouvellement de son personnel. Les jeunes sont de moins en moins investi dans le collectif. (F., qui travaille dans la petite enfance, indique). On peut en effet supposer que les jeunes sont les plus soumis à cette individualisation des carrières.*

Les transformations de l'organisation territoriale ainsi que l'éloignement *«de la base»* incitent les organisations syndicales à accompagner les agents individuellement, au cas par cas : *« Indépendamment de ça, il y a l'accompagnement individuel. En fait, c'est aussi décrocher puisque nous trois (délégués), on vient du social puisque ce sont des collègues qui sont foutus, qui sont agressés sur le lieu de travail, cassés et abîmés sur le lieu de travail, et qu'il faut accompagner individuellement».* (SUD département du Nord). Cette situation, celle d'individus *«cassés»* ou *«abîmés»* n'est pas aisée à transformer en une logique et un mouvement collectifs. Les problèmes sont ainsi plus considérés comme des drames *«individuels»*.

b) Le manque de temps et la nécessité de recourir à des permanents

Les vagues successives de réforme sont également très chronophages pour les organisations qui peinent à conjuguer défense des agents habituelles avec les nouveaux enjeux des réorganisations territoriales. Ce manque de temps, avec la nécessité de développer l'expertise, favorise la tendance à la professionnalisation.

L'évolution de la fonction publique territoriale et l'évolution du syndicalisme font que les tâches se complexifient et se diversifient ; réunions, rencontres avec les adhérents ou encore participation aux nombreuses instances de dialogue (paritaires, sociales, informelles), réunions lors de fusion de syndicats, augmentation des distances entre les chefs-lieux, une surproduction normative qui demande aux

syndicats de se tenir à jour et de se renseigner en permanence... Tout cela entraîne une nécessité d'avoir des syndicalistes spécialistes et permanents.

En effet, par exemple, pour ce qui est de l'incidence du cadre géographique, un syndicaliste de la FAFP de Marcq-en-Baroeul explique : « *Par ailleurs, ces fusions ont des impacts sur l'organisation pratique des représentants pour les réunions avec un territoire à couvrir beaucoup plus vaste : plus de difficultés pratiques avec l'organisation des réunions qui sont plus loin qu'auparavant, une absence durant les journées de réunion qui demande un besoin accru de personnel... L'impact le plus gros, c'est les Hauts-de-France, je n'ai pas les distances en tête mais auparavant c'était le Nord-Pas-de-Calais point. Maintenant il faut aller à Chauny, à Compiègne. C'est les déplacements qui augmentent sur les strates les plus élevées du syndicat local.* » De manière très concrète, l'élargissement des périmètres accentue les problèmes matériels de disponibilité.

Au même titre, les réformes ont également un impact sur l'organisation des syndicats et le travail des syndicalistes. Comme l'explique cet agent de lycée de catégorie C, travaillant à la région Nouvelle Aquitaine et s'étant engagé syndicalement lors de l'acte II de la décentralisation (2004) et le transfert des personnels des lycées vers la Région : « *À l'époque, il y avait toutes les conditions d'accueil des agents à négocier : le temps de travail, le régime indemnitaire, les conditions d'avancement de grade* ».

Les transferts de personnel ainsi que les transferts de compétences successifs ont provoqué pour les syndicats de la fonction publique territoriale une augmentation de leur charge de travail. Toutefois, ces changements fonctionnels ne se limitent pas à un impact immédiat et perdurent bien après que les conséquences des réformes aient été absorbées par les collectivités territoriales. L'agent nous dit, « *Au tout départ, j'avais deux journées de décharge d'activité pour m'occuper de la gestion du syndicat et trois jours sur mon poste. Du fait de l'évolution et des soucis des agents qui nous ont sollicité pour les accompagnements, mon implication a évolué. À un moment donné j'ai été obligée de faire un choix entre prendre un engagement syndical à temps plein ou non, puisque concilier les deux n'était plus possible.* »

Les enquêtés que nous avons interrogés revendiquent la nécessité d'une expertise syndicale, une professionnalisation, afin d'être plus pointus dans leur représentativité. Cependant, peut-on se prétendre représentant des agents lorsque

l'on n'exerce plus le métier? Il est envisageable que les syndicalistes à plein temps puissent se retrouver déconnectés des réalités du terrain. Un représentant de la CGT à la Région Hauts-de-France nous disait, après avoir expliqué que son rôle de syndicaliste lui prenait la totalité de son temps (80% pour garder un rattachement administratif à un poste mais prend des autorisations spéciales d'absences sur les 20% restants) : « *Je suis peut-être plus dans un rôle de coordinateur du syndicat... Je ne me reconnais plus le droit de parler au nom des agents dans les services de mon propre chef. Je peux par contre mettre ma pratique des instances paritaire à profit.* »

Néanmoins, il ne le voit pas forcément comme un problème. Il indique ainsi que « *la parole syndicaliste est toujours crédible car il y a eu la venue de nouveaux camarades qui sont venus étoffer les rangs et qui ont toujours leur place dans les services* ». Peut-être faudrait-il alors multiplier les statuts au sein des syndicats, en mettant en place des agents territoriaux syndiqués mais conservant un rôle administratif, et des coordinateurs à temps plein, experts des questions 'de masse', jouant le rôle de relais des antennes syndicales nationales ou territorialisées.

Conclusion de la partie 3

Le travail syndical dépend évidemment des ressources locales, mais il semble traversé par quelques tendances de fond. Le fonctionnement des commissions paritaires (CAP, CT et CHSCT), qui rythme en grande partie le travail quotidien des représentants syndicaux, est subordonné au cadrage politique de l'agenda, au rythme soutenu des séances, à la reconnaissance du travail syndical. Par ailleurs, ces instances paritaires semblent se dévaluer à mesure que s'apprécient les espaces informels de dialogue social (avec l'administration et les autres syndicats), moyens pour les représentants syndicaux de garder, dans la mesure du possible et des volontés de l'administration, une maîtrise de l'agenda social.

Enfin, notre enquête souligne l'évolution vers un « syndicalisme de guichet », qui semble se professionnaliser. La diversité des agents à représenter ainsi que la complexité des cas, additionnées aux difficultés des modifications législatives et réglementaires, tout cela contraint les représentants à prendre en charge des cas individuels de plus en plus spécifiques, à faire face à des questions de plus en plus

techniques. Ceci renforce un besoin de formation et de spécialisation, à être plus efficace, à passer davantage de temps au bureau que sur le « terrain », à utiliser le téléphone, les courriers électroniques. Le syndicaliste semble ainsi devenir un spécialiste permanent, capable de répondre vite et bien aux demandes.

CONCLUSION GENERALE

Partant d'une commande sur l'effet des réformes sur les organisations syndicales, nous avons souhaité redéfinir l'angle d'analyse. Sans nous détourner des attentes de la commande, nous avons trouvé plus pertinent de considérer les dernières réformes territoriales comme un prétexte pour étudier les transformations syndicales. En effet, si ces réformes ont assurément des effets sur l'organisation et le travail syndical, on peine à distinguer les effets propres des récentes réformes (loi MAPTAM ou NoTRE) et des changements antérieurs plus profonds. Comme notre travail le relève, ces réformes sont en réalité révélatrices de transformations à l'œuvre dans l'organisation des collectivités et dans l'organisation syndicale, et des inquiétudes et incertitudes qui entourent le travail syndical. En particulier, les réformes récentes mettent à jour plusieurs tendances qui ont à voir avec un mouvement global de « précarisation ». Sous couvert de « modernisation », les réformes alimentent des incertitudes nombreuses et rabat l'action syndicale sur des formes plus individuelles d'accompagnement.

Dans un premier temps, nous avons montré que les organisations syndicales doivent faire avec une gestion d'inspiration néo-managériale depuis les années 1990 à l'œuvre au sein de la fonction publique territoriale. Celle-ci marque un tournant. En effet, l'acte I de la décentralisation tente de renforcer l'attractivité de l'emploi local par une certaine stabilité, promue notamment à travers le statut de titulaire ; *a contrario*, l'acte II et plus encore l'acte III, avec les loi MAPTAM et NOTRe, favorisent des regroupements et mutualisations qui offrent un terrain d'application aux méthodes managériales. Le recours plus fréquent à la contractualisation, à l'individualisation des carrières, à la privatisation, impactent l'ensemble des 1,9 millions agents de la FPT qui doivent ainsi se conformer à une exigence de souplesse et de « modernisation » du cadre institutionnel.

Cette forme de « précarité » des agents de la FPT est toutefois moins visible dans des discours généraux portés sur les spécificités statutaires des fonctionnaires territoriaux. Loin de ne concerner seulement les travailleurs du privé, la précarité apparaît ici bien présente dans la fonction publique ; en termes synthétiques, la FPT fournit un terrain particulièrement intéressant pour réfléchir aux processus de précarisation dans la fonction publique. En ce sens, notre enquête appuie les

conclusions tirées du rapport du CSFPT de 2011 sur la précarité. Le temps partiel, la contractualisation, n'affectent pas seulement les catégories C, mais aussi les cadres (1 sur 4 non titulaires). Au-delà des formes de précarité mises en avant dans ce rapport (emploi, finance, droit), on voudrait toutefois en ajouter une autre, plus en lien avec notre étude : la « précarité syndicale ».

Face aux mouvements diffus de changements institutionnels, les syndicats ont en effet, malgré des différences d'histoire, d'idéologie, de posture, des positions finalement assez convergentes : au niveau national, une même opposition face aux réformes qui menacent l'emploi public local, le maintien dans le poste, les montants des primes et du régime indemnitaire et, de manière générale, un service public de proximité ; au niveau local, tous les syndicats se sont montrés inquiets et vigilants sur le respect de ces principes dans la mise en œuvre des réformes. Mais sur la base de notre enquête, on retiendra que le « dialogue social » promis n'a pas été au rendez-vous, et que les exécutifs ont privilégié non pas la négociation, mais plutôt des consultations non contraignantes ou des réunions d'information. Ceci varie évidemment selon les contextes locaux, mais cela relève aussi de processus généraux : l'affaiblissement de la représentation syndicale, des instances formelles paritaires, l'évolution du travail syndical vers l'accompagnement individuel, les difficultés pratiques de l'action syndicale bénévole, etc. A nouveau, la réforme n'est pas la cause de ces phénomènes, mais on voit bien comment elle les renforce en raison des contraintes de temps, de l'éloignement géographique, du manque d'information, des incertitudes sur l'avenir, de la prééminence donnée aux enjeux politiques, etc. En résumé, la réforme alimente concrètement une tendance générale à la précarité syndicale. On comprend ici, mais sous un jour différent, les inquiétudes des organisations syndicales : elles renvoient au moins autant aux conséquences sur le travail, l'emploi, le service public, que sur leur capacité amoindrie à être audibles, entendues, à défendre collectivement les intérêts de ceux qu'elles représentent, bref à jouer effectivement leur rôle.

ENTRETIENS

Tableau des entretiens

	Qualité des personnes	Durée des entretiens	Catégorie	Syndicat	Collectivité Territoriale
1	Responsable syndical	1h37	Fonctionnaire	Force Ouvrière	Communauté urbaine de Dunkerque
2	Secrétaire général	1h53	Fonctionnaire	Fédération Autonome de la Fonction Publique	Métropole Européenne de Lille
3	Trésorier	1h14	Fonctionnaire	CFDT	Communauté de communes d'Hazebrouck
4	Directrice des relations sociales	1h23	Fonctionnaire: Ressources humaines	/	Ville de Lille
5	Secrétaire général	/	Fonctionnaire	CGT	Département du Nord
6	Élu syndical	/	Fonctionnaire	CGT	Métropole Européenne de Lille
7	Responsable de section	1h15	Fonctionnaire	Fédération Autonome de la Fonction Publique	Mairie de Marcq-En-Baroeul
8	Présidente	49 min	Fonctionnaire	CFTC	Département du Nord
9	Élu syndical	1h45	Fonctionnaire	SUD	Département du Nord
10	Secrétaire général adjoint	/	Fonctionnaire	CGT	Haut de France
11	Secrétaire	1h30	Fonctionnaire	CFDT	Communauté d'agglomération Amiens
12	Représentant national en région	1h02	Fonctionnaire	CFDT	Ville de Lille

13	Conseiller en dialogue social	1h30	Fonctionnaire	/	Métropole Européenne de Lille
14	Élu syndical	50 min	Fonctionnaire	UNSA	Mairie de Villeneuve d'Asq
15	Secrétaire	50 min	Fonctionnaire	FO	Département de la Somme
16	Secrétaire	1h05	Fonctionnaire	CFDT	Département du Nord
17	Conseiller régional	35 min	Élu	Front de Gauche	Nord-Pas-De-Calais
18	Secrétaire	55 min	Fonctionnaire	FA-FPT	Hauts de France
19	Directeur général adjoint	36 min	Fonctionnaire	/	Paris
20	Secrétaire général	/	Fonctionnaire	FA-FPT	Nouvelle Aquitaine

Grille d'entretien

Présentation de la recherche	- Je réalise un travail sur l'impact des réorganisations territoriales sur les organisations syndicales. J'aimerais connaître le syndicalisme au sein de la fonction publique territoriale aujourd'hui, les évolutions des collectivités de votre point de vue ainsi que ses conséquences.
Utilisation du micro- phone	- Pour pouvoir vous écouter attentivement et ne prendre que peu de notes, j'aurai besoin de vous enregistrer. Bien sûr, vos propos seront anonymes, vous pouvez arrêter l'enregistrement quand vous voulez et vous pouvez me demander de couper des passages dans l'analyse.
Présentation générale de la personne	- Pourriez-vous vous présenter et revenir sur votre parcours ? -> Quel a été votre formation ? -> Quels postes avez-vous occupés ? Dans quel domaine ? Comment avez-vous géré votre carrière ? Quels étaient les motifs de changement ? -> Quel est votre travail ? -> Depuis quand êtes-vous syndicaliste ? Comment en êtes-vous arrivé là ? -> Quelle place occupe les organisations syndicales dans votre collectivité ? - Comment fonctionne votre syndicat ? Par branche ?
Changements pour les syndicats	- Quelles sont vos missions en tant que représentant syndical ? Pour le syndicat ? pour les agents ? Dans des comités ? - Quelles sont vos relations avec les autres syndicats ?
Transformations institutionnelles du pouvoir des syndicats	- Quelle était votre position sur ces changements ? Avez-vous trouvé des consensus avec d'autres syndicats ? Ou plutôt des controverses entre les syndicats ?
	- Comment êtes-vous informé en tant que syndicaliste des changements pour les agents, des changements institutionnels ? Avez-vous été invité à des réunions, des comités de pilotage ? Sur quels aspects ? A partir de quand ?
	- Quels sont les avis qui ont été pris en compte ?
	- Quelles étaient vos inquiétudes sur les réorganisations ? En avez-vous encore ? Avez-vous recueilli des inquiétudes d'agents ? Comment répondiez-vous à ces inquiétudes ?
	- Pouvez-vous me raconter des expériences malheureuses dues à ces transformations ? (Conflictuelles, démotivations, arrêts de travail)
	- Pendant les périodes de transition, quelles ont été les conséquences sur votre activité syndicale ? Comment se sont-elles manifestées ?
	- Cette fusion a-t-elle entraînée des modifications sur la relation avec votre hiérarchie ?
Changements récents	- Quelles sont les conséquences de ces transformations sur votre travail

sur le travail	<p>de syndicaliste ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les rapports de force ont-ils changés ? Avec les autres syndicats ? Avec les élus ? Avec la direction ? - Quelles sont les conséquences vis à vis des agents ? Vos rapports avec eux ? - Comment se passe la communication avec ces agents ? - comment gérez-vous avec ces transformations vos relations avec les agents ?
	<ul style="list-style-type: none"> - Quelles sont les interrogations des agents sur leur travail ? Comment cela se traduit-il ? - Entendez-vous encore des inquiétudes des agents sur leur avenir ? Avec les élus ? leur hiérarchie ?
Conclusion	<ul style="list-style-type: none"> - Est-ce qu'il y a un aspect important dont on n'a pas souligné et qui a votre niveau paraît intéressant ? - Auriez-vous d'autres contacts à me conseiller pour mon enquête ? - Pourriez-vous me donner quelques documents ?

SOURCES ECRITES

Ouvrages / lectures scientifiques

1. BEROUD Sophie, Jean-Pierre LE CROM et Karel YON, « Représentativités syndicales, représentativités patronales. Règles juridiques et pratiques sociales. Introduction », *Travail et Emploi*, 131 | 2012, 5-22
2. BILAND Emilie, *La fonction publique territoriale*, La découverte, collection Repères/Sciences Politiques-Droit, 2012.
3. DURAND Dominique, *Histoire de la fonction publique territoriale*, La dispute, 2004.
4. ETHUIN Nathalie, YON Karel (dir.), *La fabrique du sens syndical. La formation des représentants des salariés en France (1945-2010)*, Broissieux, Editions du Croquant, coll. « Sociopo », 2014.
5. YON Karel, *Retour sur les rapports entre syndicalisme et politique : le cas de la CGT-FO: éléments sur la sociologie d'un «monde de pensée.»*, 2009.
6. YON Karel, *Le dialogue social territorial*.

Rapports et publications

1. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), *Demain la fonction publique territoriale*, juillet 2016.
2. Centre supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), *La précarité dans la fonction publique territoriale*, 2011
3. Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT), *Tableaux de bord des effectifs territoriaux*.
4. Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2016, 113 pages.
5. Direction générale de l'administration et de la fonction publique locale (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 687 pages.
6. Institut national des études territoriales (INET), *Impact de la réforme territoriale sur les agents*, 2012.
7. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, *Circulaire relative à la négociation dans la fonction publique*, 22 Juin 2012.
8. FO Services Publics, 12 Octobre 2016, « La Cour des comptes critique la gestion des agents territoriaux »

Revue de presse

9. La Gazette des Communes, 18 Février, 2015, « Rapport de la Cour des comptes : les syndicats prennent la défense des centres de gestion »
10. La Gazette des communes, 11 Décembre 2014, « Elections professionnelles dans la fonction publique 2014, tous les résultats, tous les enseignements »

11. La Voix du Nord, Lens – Henin, 6 mars 2011, « Les agents communaux exercent « Le plus beau métier du monde » mais craignent que ça ne dure pas. »
12. La Voix du Nord, 17 mars 2016, « Rémunération des fonctionnaires : proposition "inacceptable" par les syndicats. »

Sitographie

Gouvernement

<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

CGT

<https://www.cgtservicespublics.fr/spip.php?article12056> (**9 Février 2017**)

<https://www.cgtservicespublics.fr/spip.php?article11668>

https://www.cgtservicespublics.fr/IMG/pdf/20161108_4pagescd.pdf

<https://www.cgtservicespublics.fr/spip.php?article11985> (26 janvier 2017)

<https://www.cgtservicespublics.fr/spip.php?article8644> (**20 Novembre 2014**)

FAFPT

<http://www.fafpt.org/upload/billet/161031-121043-20161027-communique-unitaire-journee-nationale.pdf> (**26 Octobre 2016**) Communiqué joint avec CGT, Sud, F.S.U

http://www.fafpt.org/upload/billet/161014-031032-communique-fa-fpt_fs5-13-octobre-2016.pdf

<http://www.fafpt.org/13-755-186-tract-unitaire-reforme-territoriale-mobiliser-pour-une-fonction-publique-qui-reponde-aux-besoins.html> (**9 Novembre 2015**), communiqué joint avec la CGT, FSU et Solidaires F

FO

<http://www.force-ouvriere.fr/reforme-territoriale-il-est-urgent-d-arreter-le-massacre?lang=fr> (2 Juin 2015)

<http://www.force-ouvriere.fr/reforme-territoriale-cette-loi-n-est-pas-notre?lang=fr> (17 Juillet 2015)

<http://foterritoriaux.org/actualites/greve-et-manifestation-nationale-du-7-mars> (6 Mars 2017)

SUD

<http://www.sud-ct.org/spip.php?article59> (27 Février 2017)

CFDT

https://interco.cfdt.fr/portail/interco/outils/nos-tracts/reforme-territoriale-de-l-etat-la-cfdt-fait-le-point-le-poing-srv1_266970 (**29 Avril 2015**)

https://uffa.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/201603/conf_presse_tract_dialogue_social_reforme_territoriale.pdf (**Juillet 2015**)

LISTE DES SIGLES UTILISES

CAP	<i>Commission administrative paritaire</i>
CDG	<i>Centre de gestion</i>
CE	<i>Comité d'entreprise (élections) : effectif de l'entreprise de 50 salariés ou plus</i>
CFDT	<i>Confédération française démocratique du travail</i>
CFE-CGC	<i>Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres</i>
CFTC	<i>Confédération française des travailleurs chrétiens</i>
CGT	<i>Confédération général du travail</i>
CGT-FO	<i>Confédération général du travail – Force ouvrière</i>
CHS-CT	<i>Comité d'hygiène et sécurité-conditions de travail</i>
CNT	<i>Confédération nationale du travail</i>
CRS	<i>Chambre régionale des comptes</i>
CSFPT	<i>Conseil supérieur de la fonction publique territoriale</i>
CT	<i>Collectivité(s) territoriale(s)</i>
CTP	<i>Comité technique paritaire</i>
CUD	<i>Communauté urbaine de Dunkerque</i>
Dares	<i>Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques</i>
DGF	<i>Dotation générale de fonctionnement</i>
DGAFFP	<i>Direction générale de l'administration et de la fonction publique</i>
DP	<i>Délégué du personnel (élections) : effectif de l'entreprise d'au moins 11 salariés</i>
DUP	<i>Délégation unique du personnel : effectif de 50 à 199 salariés, mise en place par l'employeur, les DP maintiennent leurs fonction au sein du CE</i>
EPCI	<i>Etablissement public de coopération intercommunale</i>
FA-FP	<i>Fédération autonome de la fonction publique</i>

FA-FPT	<i>Fédération autonome de la fonction publique territoriale</i>
FPT	<i>Fonction publique territoriale</i>
FSU	<i>Fédération syndicale unitaire</i>
HDF	<i>Région Hauts-de-France</i>
INET	<i>Institut national des études territoriales</i>
MAPTAM	<i>Loi portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014</i>
MEL	<i>Métropole européenne de Lille</i>
NoTRE	<i>Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015</i>
NPDC	<i>Région Nord-Pas-de-Calais (aujourd'hui Hauts-de-France)</i>
PPCR	<i>Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »</i>
OPH	<i>Office public de l'habitat</i>
RIFSECP	<i>Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel</i>
RTC	<i>Loi portant sur la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010</i>
Sdis	<i>Service départemental d'incendie et de secours</i>
SUD	<i>Solidaires, unitaires, démocratiques</i>
UNSA	<i>Union nationale des syndicats autonomes</i>

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
Rappel de la commande	3
Quelques éléments de réponse dans la littérature	4
Retour sur notre démarche d'enquête	6
Un nouveau sujet : la réforme comme moment privilégié	7
PARTIE 1. ELEMENTS DE CADRAGE ET DE CONTEXTUALISATION	10
1) L'institutionnalisation inachevée de la FPT	10
a) Une reconnaissance récente et progressive	10
b) Des emplois pas toujours stables.....	12
c) Un rapport sur la précarité dans la FPT.....	15
2) Un cadre institutionnel insécurisant	18
a) Des réformes incessantes depuis les années 1980	19
b) Des syndicats en opposition, mais pour des raisons différentes	21
Conclusion de la partie 1	24
PARTIE 2. LES TRANSFORMATIONS DES ORGANISATIONS SYNDICALES	25
1). Une représentation syndicale fragmentée	25
a) Le renforcement du pluralisme syndical.....	26
b) L'importance symbolique des positions nationales.....	28
c) La diversité des formes d'organisation	30
2) Des réformes qui malmènent l'action collective	32
a) L'organisation mise en cause	33
b) Une division réactivée.....	35
Conclusion de la partie 2	38

PARTIE 3. LES TRANSFORMATIONS DU TRAVAIL SYNDICAL	40
1) La dévaluation des instances paritaires	40
a) Un agenda sous contraintes de temps, et politiques.....	40
b) Une utilité contestée	41
c) Le développement du dialogue informel	42
2) La professionnalisation du « guichet syndical »	44
a) La complexité des cas et le besoin de spécialisation	44
b) Le manque de temps et la nécessité de recourir à des permanents	46
Conclusion de la partie 3	48
CONCLUSION GENERALE	50
ENTRETIENS	52
Tableau des entretiens	52
Grille d’entretien.....	54
SOURCES ECRITES	56
Ouvrages / lectures scientifiques.....	56
Rapports et publications	56
Revue de presse	56
Sitographie.....	57
LISTE DES SIGLES UTILISES.....	59
TABLE DES MATIERES	61