



S'ENGAGER POUR CHACUN
AGIR POUR TOUS

Dialogue social et négociation dans les fonctions publiques : quel rôle dans les réorganisations

Rapport final
Mars 2020

Catherine Vincent
(Coordination)

Christèle Meilland
Cristina Nizzoli

Agence
d'objectifs
IRES



Dialogue social et négociation dans les fonctions publiques : quel rôle dans les réorganisations

Rapport final
Mars 2020

Catherine Vincent
(Coordination)

Christèle Meilland
Cristina Nizzoli

Ce rapport a été réalisé pour la CFDT dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'Ires

Institut de Recherches Économiques et Sociales
16, bd du Mont d'Est - Noisy-le Grand // Tél. 01 48 15 18 90 // www.ires.fr
E-mail : contact@ires.fr // Twitter : @IresFr // LinkedIn : ires-France
Facebook // Newsletter

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
1. Un cadre problématique : le dialogue social comme outil face aux réorganisations	6
2. Un contexte commun aux deux fonctions publiques	8
3. Un rapport organisé autour de trois études de cas.....	12
CHAPITRE 1 : ÉLÉMENTS DE BILAN DE LA LOI DE 2010.....	15
1. La rénovation du dialogue social par la loi de 2010	16
2. La rénovation du dialogue social : un pari manqué ?.....	22
Conclusion : responsabiliser les parties prenantes des deux côtés de la table des négociations	29
CHAPITRE 2 : NEGOCIER LES REORGANISATIONS : LE CAS DES DOUANES	30
1. Les douanes au cœur des réorganisations	31
2. Les leviers de l'action syndicale	46
Conclusion : les répertoires d'action au quotidien ou comment fait-on collectif ?.....	52
CHAPITRE 3 : DES FAIBLES MARGES DE MANŒUVRE POUR LES ORGANISATIONS SYNDICALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE EN MILIEU RURAL.....	54
1. La FPT à l'épreuve des dernières réformes.....	55
2. Des agents en difficulté et des organisations syndicales en quête de stratégie dans des collectivités territoriales en milieu rural	59
3. Les leviers de l'action syndicale	68
Conclusion	71
CHAPITRE 4 : UN DIALOGUE SOCIAL OUVERT MAIS PEU SATISFAISANT AU CONSEIL REGIONAL ÎLE-DE-FRANCE	75
1. Présentation du CRIDF.....	76
2. Les problématiques des agents du CRIDF vus par les organisations syndicales	83
3. Des stratégies syndicales variées	88
Conclusion	94
CONCLUSION DU RAPPORT.....	97
1. Des comportements d'acteurs qui tardent à changer.....	97
2. Le dialogue social face aux restructurations : des négociations trop souvent liées au conflit	100
3. Comment faire vivre les accords : dimension processuelle de la mise en œuvre.....	101
BIBLIOGRAPHIE.....	105

| Introduction

Des réformes substantielles affectant à la fois la taille et l'organisation des services publics ont été engagées depuis la fin des années 1990 dans les trois fonctions publiques. Ces transformations ont été mises en œuvre de manière incrémentale (réorganisation de services, modification de missions, introduction de management par objectif, etc.) ou plus systémique (fusions d'administration, nouvelles organisations territoriales, transferts de compétences et de personnels au niveau territorial, etc.). L'introduction d'une gestion des ressources humaines (GRH) inspirée du secteur privé a infléchi les relations d'emploi sans toutefois transformer l'économie générale du statut. Ces évolutions ont été accompagnées d'une modification des règles du dialogue social : décentralisation des instances de concertation puis introduction de nouveaux critères de représentativité des organisations syndicales et généralisation de la négociation, principalement à partir de 2010¹.

Dans la fonction publique, la place des syndicats comme acteurs collectifs au sein de relations d'emploi définies par un statut unilatéralement octroyé par l'État a toujours été particulière. Dans le public comme dans le privé, leur rôle est de défendre les intérêts des salariés mais le syndicalisme dans la fonction publique plus qu'ailleurs a toujours tenté d'intégrer la défense corporative des professions, la défense des avantages acquis de l'ensemble des fonctionnaires et la défense globale de la fonction publique et de son rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques (Siwek-Pouydesseau, 2001 ; Vincent et al., 2005). Les liens entre l'acteur syndical et les personnels se sont construits sur la base d'une perception commune des missions de service public que les organisations syndicales ont vocation à défendre, missions élaborées par le pouvoir politique et organisées par la haute fonction publique. Ces relations particulières avec les dirigeants et ces liens singuliers avec les personnels sont bien évidemment remis en cause par les réformes. Le modèle de relations professionnelles dans le public est transformé et les syndicats peinent à maintenir ou renouveler les compromis qui avaient assis leur légitimité.

Dans ce contexte, la demande faite à l'équipe de recherche était d'analyser la place du dialogue social dans la conduite des réorganisations. La question était de savoir si les

¹ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (voir encadré chapitre 1, p.20).

outils du dialogue social sont des moyens d'influer sur les processus de réorganisations, s'ils permettent aux agents de modifier leur mise en œuvre, de les traduire dans leur travail concret, dans leurs pratiques professionnelles. Autrement dit, le dialogue social est-il un moyen pour les agents et les organisations syndicales de faire émerger un espace de débat sur les réformes et leurs conséquences sur les conditions de travail, la qualité du service rendu et l'exercice de leur métier. D'autres outils, plus informels, sont-ils mobilisés par les agents et/ou les managers de proximité pour faciliter les réorganisations ?

1. Un cadre problématique : le dialogue social comme outil face aux réorganisations

Ces questions dessinent un cadre général d'investigation qui a été précisé dès le début de la recherche. En particulier, la question de la détermination des conditions de réussite du dialogue social, dans un contexte marqué par la grande diversité des entités composant les fonctions publiques ainsi que des configurations et des pratiques du dialogue social est d'emblée apparue trop ambitieuse dans le cadre de cette étude. Nous nous sommes plus simplement limitées à analyser les évolutions du dialogue social et à repérer les lieux et les modalités de son déroulement. On attendait donc des terrains investigués qu'ils apportent des éléments de réponse aux questions suivantes : comment et à quels niveaux les syndicats ou les représentants du personnel sont-ils associés aux décisions de réorganisations ? Sous quelles formes (négociation collective, consultation, participation aux instances de représentation) ?

Le point de départ a alors été le constat que, si la négociation collective n'existait pas vraiment dans la fonction publique, la réforme de 2010 avait pour but d'impulser une dynamique du dialogue social. On pouvait alors se demander si des dispositifs de négociation s'étaient mis en place sur des sujets proches de ceux constatés dans le secteur privé ou si un dialogue social informel ne s'était pas plutôt substitué à cette vacance. Quelles en sont alors les formes et modalités et quelles sont les marges de manœuvre dont disposent les managers et les représentants syndicaux ?

La démarche méthodologique choisie a donc répondu principalement à un double objectif. D'une part, il n'était pas réaliste, dans le cadre limité de cette étude, de produire un tableau global et exhaustif des usages du dialogue social. La réalisation de ce bilan ne pouvait d'ailleurs s'appuyer sur une production existante : ni la DGAFP ou les directions de la recherche des administrations, ni les instances de la fonction publique territoriale n'ont produit d'évaluation de l'application de la loi de 2010. Contrairement au secteur privé, où un bilan annuel de la négociation collective est publié, aucun état n'est

fait de son développement dans les fonctions publiques ; il n'y a pas même de recensement des accords collectifs conclus. Nous nous sommes donc centrées sur le bilan que les organisations syndicales faisaient de son évolution après la loi de 2010. D'autre part, nous avons cherché à explorer les conditions et les effets des formes de négociation/discussion innovantes mises en place à l'occasion de réorganisations. Plutôt qu'un large panorama nécessairement superficiel, il nous a paru plus fécond de ne pas chercher à être représentatif mais plutôt d'analyser, à partir de quelques situations locales identifiées, des processus concertés de mise en place de changement, de questionner les difficultés et les réussites de ces expériences. Il s'agit donc plus d'un travail monographique que d'une tentative d'évaluation des transformations du dialogue social. Cette approche autorise cependant le décryptage du processus de dialogue social et le repérage de quelques clés d'accès pour la compréhension de ces usages.

En ce qui concerne le champ de la recherche, les premiers échanges avec le comité de pilotage ont permis de le limiter à la fonction publique de l'État (FPE) et à la fonction publique territoriale (FPT), la fonction publique hospitalière (FPH) ayant des logiques de réforme, des modalités institutionnelles de prise de décision et des modes de financement particuliers. Pour autant, il y avait tout lieu de croire que les différents changements en cours, entre les deux fonctions publiques étudiées et au sein de chacune, ne se ressemblent pas, qu'ils recouvrent des situations contrastées selon les directions, les collectivités et connaissent même des applications différentes au sein d'une même structure administrative. Cette diversité présumée a été largement confirmée par les enquêtes de terrains.

Pour répondre à notre double objectif, nous avons adopté une méthodologie en deux temps (voir le détail du dispositif d'enquête au début de chaque chapitre). Une première étape de bilan des effets de la loi de 2010 a été menée avec les principales fédérations syndicales CFDT de la FPE et de la FPT. Ce choix de ne recueillir ici que le point de vue syndical, qui plus est celui d'une organisation syndicale plutôt disposée au dialogue social, limite la portée du propos mais est contrebalancé par les nombreux travaux antérieurs menés à l'Ires où l'ensemble des acteurs avaient pu être entendus, y compris les directions administratives (voir bibliographie). Une étape monographique a ensuite été réalisée pour illustrer les difficultés et les réussites du dialogue social. Tout en essayant de représenter la diversité des situations dans les deux fonctions publiques, les terrains ont été choisis soit parce qu'ils paraissaient exemplaires en termes de mise en œuvre du dialogue social à l'occasion de réorganisations, notamment la signature d'accords collectifs – à la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et au Conseil régional d'Île-de-France (CRIDF), soit parce qu'ils semblaient représentatifs

de difficultés particulières mais récurrentes – la fonction publique territoriale dans deux départements ruraux².

Les modalités d'implémentation des réformes ainsi que le type de dialogue social qui se met en place pour les accompagner se sont révélées fort différentes sur nos terrains. À cadre juridique commun, le fonctionnement du dialogue social apparaît souvent distinct, parfois dissemblable. Pour autant, les agents des fonctions publiques sont confrontés à des évolutions et des contextes communs dont les conséquences sur leur activité et leurs conditions de travail sont en grande partie similaires. Avant de présenter le plan de ce rapport, nous revenons d'abord dans cette introduction sur ces traits communs.

2. Un contexte commun aux deux fonctions publiques

Les réformes de la GRH publiques engagées dans la plupart des pays de l'OCDE, regroupées sous la notion de *New public management* (NPM)³, présentent des mots d'ordre communs : rendre le management public des ressources humaines semblable à celui du privé ; le décentraliser en octroyant des pouvoirs de décision en matière de gestion des personnels aux managers de proximité ; mettre l'idée de performance au cœur de la GRH. Ainsi, on a pu constater une relative convergence des réformes engagées dans les pays européens en termes de gestion des carrières, de statut ou de rémunérations (Nomden, 2003 ; Bach & Bordogna, 2016). Dans tous les pays, la nouvelle GRH publique s'appuie sur une maîtrise renforcée des dépenses publiques. En France, ce contrôle a été fait par la mise en place, achevée en 2006, d'un management par objectif appliqué aux dépenses de l'État⁴. Ce nouveau principe de gestion publique a été posé comme le seul outil à même d'introduire une logique d'efficacité au sein des services de l'État (Lacaze, 2005).

La modernisation des formes de gestion du personnel dans la fonction publique française s'inspire, comme ailleurs, des formes de management et des politiques de GRH de l'entreprise privée (Bezès & Jeannot, 2011). Ces pratiques issues du privé se sont diffusées sous des formes spécifiques à l'univers du public mais ont modifié concrètement la situation des personnels : développement de projets de service et responsabilisation des agents sur les objectifs (pilotage par les indicateurs) ; généralisation d'un statut d'emploi pour les personnels de direction ; assouplissement

² Le choix des terrains a été fait en concertation avec le comité de pilotage créé par la CFDT pour suivre l'étude et composé de responsables confédéraux et des fédérations de fonctionnaires. Des guides d'entretien spécifiques ont ensuite été élaborés pour chaque terrain et selon les interlocuteurs auxquels ils étaient destinés.

³ En français, Nouvelle gestion publique.

⁴ Cette mise en place progressive a été programmée dès 2001 dans la LOLF, loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de Finances. Votée à l'unanimité, la LOLF introduit une réelle maîtrise des dépenses par l'implémentation à tous les niveaux de l'administration de l'Etat d'un contrôle budgétaire.

des modalités de recrutement (notamment CDD, intérim) ; décentralisation de la gestion des personnels ; réforme des procédures de notation et d'évaluation, etc. Il s'agit, tout en maintenant le cadre du statut de la fonction publique, de l'adapter aux évolutions des missions et des techniques.

Le bilan dressé par les chercheurs en gestion de cette nouvelle gestion publique est pour le moins paradoxal. Les réformes peinent à transformer en profondeur et durablement les pratiques et sont porteuses de multiples tensions qui sont subies de plein fouet par les agents publics (Desmarais, 2006). De plus, la recherche d'efficience peut se réaliser au détriment de l'atteinte des objectifs de service public. Dans de nombreux pays, les fonctionnaires et agents publics souffrent de la dégradation de leur image résultant de la critique sans nuance par les politiques et par la haute administration elle-même des effets pervers de la bureaucratie dans un monde où les valeurs de l'entreprise privée sont valorisées (Chanlat, 2003). Paradoxalement, dans certains pays, les pratiques innovantes de GRH sont désormais questionnées pour leurs effets démotivants.

Une des conséquences les plus visibles de ces évolutions est la réduction des effectifs. Si l'objectif des politiques de modernisation était double au départ - améliorer la qualité et l'efficacité des services publics en rapprochant l'administration des citoyens ; maîtriser les dépenses publiques - le deuxième objectif est devenu prioritaire dès le milieu des années 2000. À partir de 2008, notamment avec la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, la volonté de respecter les engagements européens en matière budgétaire devient le principal moteur des évolutions : maintien d'une stricte modération salariale et réduction accrue des effectifs, au moins dans la fonction publique de l'État. L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste en 2012 a quelque peu infléchi ces orientations, notamment en matière de recrutement dans l'enseignement et la justice. Toutefois, la modération salariale et l'objectif du maintien du nombre global d'emplois publics ont été maintenus.

L'emploi dans les trois fonctions publiques s'est de ce fait stabilisé depuis 2004, ce qui marque une rupture avec les tendances haussières observées depuis des décennies. Dans les années les plus récentes, on observe un léger mouvement de repli mais une nette inflexion pour ce qui concerne la fonction publique de l'État où les effectifs ont baissé de 16,5 % entre 2006 et 2011⁵. La fonction publique territoriale, jusque-là

⁵ Cette baisse résulte de deux types d'ajustements : des réductions nettes d'emploi proprement dites, liées au non-remplacement des sortants ; des baisses d'effectifs provenant du redéploiement d'agents au sein d'autres structures publiques, principalement ces dernières années vers les collectivités territoriales. Cependant, hors effets des transferts d'effectifs, toujours entre 2006 et 2011, les ministères (administrations centrales et déconcentrées) ont diminué de plus de 5,3% leur emploi (INSEE, 2014).

principale créatrice d'emplois publics, est désormais soumise aux mêmes contraintes que la FPE.

Dans le même temps, le poids des contractuels s'est accru dans l'ensemble des fonctions publiques. Le recours structurel à ce type de contrats est bien documenté par les recherches sur l'emploi public (Peyrin, 2017). Il a pour but premier de compenser les baisses d'effectifs tout en se conformant au gel des recrutements de fonctionnaires, motif qui apparaît nettement dans la FPE. Cependant, les contractuels sont aussi recrutés pour répondre aux besoins générés par les nouvelles formes de management et aux transformations des emplois qui en résultent. Ainsi, dans les structures que nous avons enquêtées, ce nouveau rôle assigné aux contractuels est particulièrement manifeste au Conseil régional Île-de-France (recrutement sur des emplois de communication, d'infographie, etc.) mais également dans la fonction publique territoriale dans le cadre de la recomposition de certaines missions.

Les réductions d'effectifs sont d'abord vécues par les agents comme une preuve de la non-reconnaissance du travail qu'ils accomplissent. Ce redimensionnement quantitatif de l'État est également lourd de conséquences pour les personnels en termes de charge de travail.

De plus, parallèlement, on a assisté à une vaste refonte organisationnelle des structures des services de l'État afin d'améliorer la performance et de permettre les réductions des effectifs⁶. Ce redimensionnement, aussi bien quantitatif qu'organisationnel, a entraîné un mouvement de recomposition de l'emploi et de redéfinition des modes de gestion. L'injonction de changement permanent a gagné la sphère publique avec son lot de pressions et de stress. Dans ce contexte, de nombreuses études et recherches, notamment les 14 enquêtes de la CFDT réalisées entre 2007 et 2010 mais aussi la recherche menée par l'IRES en 2012 sur les cadres de proximité (Brière *et al.*, 2012), mettent en évidence les impacts des réformes initiées sur le ressenti des agents et leurs incidences sur leur travail. Si en majorité les agents peuvent apparaître satisfaits de leur activité professionnelle, ils mettent en exergue une pénibilité ressentie du travail

⁶ Baptisée Révision générale des politiques publiques (RGPP) et lancée en 2008, la réorganisation s'est déployée selon trois axes : agir sur le périmètre de l'intervention publique par la suppression de missions jugées obsolètes ou le transfert au secteur privé de celles jugées trop coûteuses ; modifier les modes de gestion des services publics par le développement des partenariats public-privé pour les investissements lourds (construction d'hôpitaux, de stades) ou l'externalisation de certaines fonctions périphériques ; améliorer l'efficacité du service public rendu (par exemple, mise en place d'un guichet fiscal unique par la fusion des deux principales directions du ministère des Finances ou mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés de l'État au niveau régional qui devient l'échelon décisionnel). Après l'élection de F. Hollande en 2012, la Modernisation de l'action publique (MAP) a succédé à la RGPP mais son contenu est resté globalement identique à l'exception notable de l'assouplissement pour certaines administrations des objectifs de réduction d'emploi.

croissante face à la détérioration de leurs conditions de travail⁷. L'Ires en 2012 montrait ainsi que la mise en place des indicateurs dans certains services de la fonction publique peut générer une pression supplémentaire, ou du moins être ressentie comme telle : « *Des indicateurs nouveaux sont apparus alors qu'on se débrouillait sans et au final cela nous met la pression. Cette tâche a toujours fait partie de notre travail au jour le jour et depuis la création de l'indicateur cela devient une pression permanente.* » (Brière et al., 2012, p. 39). C'est en effet surtout dans le domaine de l'optimisation de la gestion que les changements sont les plus spectaculaires, ce qui a une incidence forte sur les conditions de travail de l'encadrement intermédiaire. On assiste après la LOLF à une délégation des responsabilités de pilotage tout au long de la chaîne de management, un « dialogue de gestion », au travers duquel les responsables à tous les niveaux s'entendent sur la déclinaison des objectifs, des moyens et des modes de pilotage, et qui veut remplacer les anciens modes de gestion top-down. Les leviers de ce pilotage à la performance sont principalement des indicateurs quantitatifs dont le nombre augmente de manière exponentielle dans les différentes administrations. L'encadrement a certes obtenu ainsi certaines marges de manœuvre pour adapter les réformes et gérer les personnels, cependant, dans un cadre budgétaire contraint, ce mode de pilotage accroît les pressions qui pèsent sur les cadres de proximité et est source d'un malaise diffus mais réel (Brière et al., 2012).

Ces situations de mal-être peuvent aller jusqu'à contrecarrer à la fois la qualité de vie au travail et la qualité du travail produit. Les contraintes d'économies peuvent aussi entraîner la dégradation de la relation avec le public et place le fonctionnaire en porte-à-faux entre sa volonté de fournir un service aux usagers et les contraintes posées par les systèmes d'évaluation (Spire, 2008). Nos terrains en apportent de nombreux exemples : aux douanes, par exemple, où les agents sont tiraillés entre l'injonction de se concentrer sur les « grandes fraudes », supposées plus efficaces en termes de « prises », et leur volonté de couvrir l'ensemble de la petite délinquance, plus compatible avec le principe d'égalité de traitement ; pour les personnels territoriaux des cantines scolaires également, intimés de respecter des consignes sanitaires en contradiction avec l'ordre de ne pas interrompre le flux des élèves venant se restaurer.

Enfin, nos terrains laissent entrevoir un mouvement plus récent vers une transformation permanente de la gestion des personnels des services publics. La volonté de « promouvoir une culture de résultat » qui caractérisait le NPM s'est concrétisée dans une conception plus managériale de la gestion des personnels caractérisée par la

⁷ Voir la dernière enquête de la CFDT *Parlons travail* (https://www.cfdt.fr/portail/presse/dossiers-de-presse/publication-des-resultats-de-l-enquete-parlons-travail-srv1_415333).

proximité et l'individualisation. Cette conception semble toutefois dépassée par de nouvelles formes de gestion des ressources humaines. Cette évolution est manifeste au sein des collectivités territoriales, principalement dans les grosses⁸. Les principes de ces GRH « modernes » reposent sur l'autonomie des agents face au changement permanent mais, en même temps, sur l'introduction massive d'indicateurs de *reporting*, de codification des procédures, en fait de réduction du travail à une procédure. Cette rhétorique de modernisation de l'administration fait la part belle à une gestion résolument inspirée de l'entreprise qui génère pour les agents des tensions entre cette rationalité managériale et la tradition bureaucratique basée sur la routine et la neutralité éthique du fonctionnaire. Ces évolutions mettent à l'épreuve les catégories sur lesquelles l'action publique était pensée et réinterrogent la place et le sens du travail des agents. Ils prennent sur eux pour s'efforcer de régler les incertitudes de leur activité et les contradictions du travail, ce qui apparaît comme une cause importante de souffrance au travail. Les syndicats sont également confrontés à ces risques qui constituent des facteurs défavorables à l'implication des agents dans le dialogue social et l'action collective.

3. Un rapport organisé autour de trois études de cas

Nous venons de l'évoquer, loin d'augmenter la satisfaction des agents, les réformes semblent être sources de mal-être au travail et se traduisent par un accroissement de la charge de travail. Elles introduisent des changements importants dans la représentation que les agents ont de leur travail. Les agents publics ont intériorisé les principes dont les services publics sont porteurs vis-à-vis des citoyens et des usagers : valeurs de solidarité et d'égalité, principe de continuité. Ces principes traditionnels font désormais l'objet de vives critiques qui s'appuient sur une remise en cause des fonctionnements bureaucratiques comme étant sources d'inefficacité et de démotivation. Aux valeurs traditionnelles des services publics (intégrité, impartialité, prudence et continuité), les nouvelles formes de gestion publiques en opposent d'autres (efficience et efficacité, flexibilité et innovation, risque et changement) qui introduisent des conflits de valeurs pour les agents et qui conduisent à des injonctions paradoxales dans leur travail (Desmarais, 2006).

Pour des organisations syndicales plus portées à défendre les valeurs traditionnelles du service public, le dialogue social constitue-t-il un outil pour contrecarrer ce nouveau référentiel de modernisation de l'État ? Le rapport tente d'apporter quelques éléments de réponse à cette question. Pour cela, il s'ouvre sur un chapitre présentant un bilan de

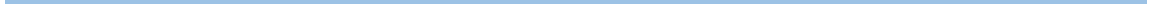
⁸ Notre terrain ne porte que sur le CRIDF mais l'entretien avec la fédération Interco CFDT ou, en parallèle, avec des responsables d'autres collectivités, montrent un certain développement de ces nouvelles GRH.

la pratique du dialogue social après la loi de 2010. Il montre que ce dialogue se déploie pour l'essentiel en dehors des instances de consultation, même si celles-ci n'ont rien d'accessoire. Leur rôle est plutôt d'encadrer et de rythmer le dialogue. Quant à la négociation, son existence et son intensité sont très tributaires de la volonté des directions administratives ou de la capacité de l'imposer des syndicats.

Ensuite, trois monographies présentent la diversité des configurations et des pratiques du dialogue social dans les deux fonctions publiques : à la DGDDI, à la FPT de deux départements ruraux et au CRIDF. Leur objectif est de rapporter le fonctionnement général du dialogue social à un certain nombre d'expériences pratiques de transformations. Le deuxième chapitre du rapport plonge donc au cœur de l'État, au ministère des Finances, pour voir comment le dialogue social fonctionne dans une administration qui a expérimenté de nombreuses tentatives de réformes depuis la fin des années 1980. Les syndicats y sont traditionnellement puissants et ont tissé des relations proches avec les personnels. Nous avons choisi d'enquêter la Douane, plus petite direction que celle des finances publiques (DGFIP) souvent qualifiée « d'État dans l'État », mais avec des traditions de dialogue social bien établies et, notamment, la conclusion d'un accord collectif en 2015 à la suite d'un conflit autour d'une réorganisation.

Les deux derniers chapitres portent sur la fonction publique territoriale. Le troisième nous emmène dans deux départements ruraux du sud de la France. Étant donné l'hétérogénéité de leurs collectivités territoriales et les difficultés pour les organisations syndicales d'y faire vivre un dialogue social de qualité, le choix a été fait de s'intéresser aux pratiques quotidiennes des acteurs syndicaux pour comprendre les entraves posées au dialogue social. Le dernier chapitre présente la situation d'une grosse collectivité territoriale, le Conseil régional d'Île-de-France. Cette collectivité, dont le fonctionnement des instances de représentation se rapproche de celui de la Douane, a connu dans les cinq dernières années plusieurs formes de réorganisations concomitantes : un déménagement, des changements organisationnels accompagnés de suppressions d'emploi et une nouvelle politique de ressources humaines. Ces réorganisations ont suscité des conflits sporadiques malgré la volonté de la part de l'exécutif régional de mettre en place un dialogue basé sur la négociation. Le contraste entre les deux terrains de la FPT est manifeste : il s'agit en fait de deux mondes différents, autant qu'entre celui d'une multinationale et celui d'une petite entreprise.

Enfin, la conclusion propose un certain nombre de pistes de réflexions issues de la comparaison des situations contrastées présentées dans ce rapport.



| Chapitre 1 : Éléments de bilan de la loi de 2010

La volonté de rapprocher les règles du privé et du public a plusieurs décennies et est aussi ancienne que la modernisation de l'État. Cette modernisation s'est accompagnée de profondes évolutions de la gestion des fonctionnaires s'inspirant du management des ressources humaines dans l'entreprise : responsabilisation des agents sur les objectifs et individualisation de la gestion des personnels (Desmarais & Giaouque, 2016). Elle s'est également accompagnée d'une modification des règles du dialogue social. Le constat sur les insuffisances, voire l'absence de négociations véritables a fait l'objet de nombreux rapports depuis le début des années 2000. Les propositions, parfois divergentes, suggérées dans ces rapports, et qui ont le plus souvent suscité le rejet par les organisations syndicales, ont animé le débat sur la rénovation du dialogue social. La conviction, partagée par l'ensemble des parties prenantes, y compris les non-signataires des accords de Bercy de 2008 (la CFTC et FO, voir *infra*), est que le maintien en l'état du cadre législatif et réglementaire de 1946 rénové en 1983 n'était plus possible. Ces constats aboutiront à une modification des règles du dialogue social par la loi de 2010 : modification des critères de représentativité et des instances de concertation, généralisation des négociations.

Cette loi représente le plus grand changement des relations sociales dans la fonction publique depuis celle de 1983. Après un retour sur le contexte et le contenu de la loi de 2010, nous insistons sur ses objectifs afin de mieux comprendre ce qu'il en était attendu par les acteurs. Le constat tiré par l'ensemble de ces acteurs presque 10 ans après son adoption est celui d'une mise en pratique limitée, notamment en matière de négociation collective qui a connu un faible développement ministériel et local⁹. Nous présentons donc ensuite, sur la base des entretiens menés avec les responsables des principales fédérations de la fonction publique de la CFDT, les raisons du décalage entre l'affirmation des pouvoirs publics de vouloir un dialogue social de qualité et constructif et les appréciations négatives des acteurs syndicaux sur les conditions de son déroulement.

Le dispositif d'enquête

⁹ Ce sont les termes mêmes employés dans la lettre du 8 novembre 2019 envoyée par l'ensemble des ministres concernés aux membres de la mission gouvernementale chargée d'une réflexion permettant d'éclairer le gouvernement en vue de l'élaboration du projet d'ordonnance sur le renforcement et la place de la négociation collective, ordonnance prévue par l'article 14 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

L'objectif était de connaître le bilan que faisaient nos interlocuteurs de l'application de la loi de 2010. Le questionnaire portait sur les grands thèmes suivants : les avancées et les échecs de loi de 2010 ; la perception du dialogue social par les acteurs ; les articulations entre les acteurs au niveau d'une même entité ; quelles conclusions tirées de l'existence de lieux dits « informels » du dialogue social à côté des instances institutionnelles et des négociations collectives programmées ?

Les entretiens se sont déroulés au cours du premier semestre 2018, dans la période où étaient mis en place par le gouvernement les dispositifs de concertation sur le projet de réforme de la fonction publique qui aboutira à la loi Dussopt d'août 2019. L'actualité du moment a certainement pesé sur la vision du dialogue social exprimée par les responsables rencontrés. La qualité de cette concertation, ou plutôt ses défauts, ainsi que les perspectives d'évolutions du statut de la fonction publique revenaient en tout cas souvent dans les échanges.

Les personnes interviewées sont des responsables des fédérations CFDT (ou syndicats quand les fédérations couvrent des champs plus larges appartenant aux services publics ou au secteur privé) suivantes :

- Syndicat national du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (Syntef, fédération PSTE – Protection sociale, travail, emploi)
- Sgen CFDT, ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- Fédération Finances, ministère de l'Économie et des Finances
- CFDT du ministère de l'Environnement (fédération FGTE – fédération générale des Transports et de l'Environnement)
- CFDT du ministère de la Culture (fédération F3C – Communication, conseil, culture)

Au total, douze responsables syndicaux ont été rencontrés.

1. La rénovation du dialogue social par la loi de 2010

Le travail dans les services publics est fortement identifié au service de l'État, qui lui-même incarne l'intérêt général. Cette identification entre intérêt général et État légitime que ce dernier ait octroyé unilatéralement un statut fixant les droits et les devoirs de ses agents (Supiot, 2000). À cette caractérisation de l'emploi public par un statut, en opposition à l'emploi privé qui l'est par un contrat, correspond un système de relations professionnelles spécifiques où l'État décide des règles de la relation de travail de manière unilatérale mais après avoir éclairé sa décision par la consultation des représentants des fonctionnaires, alors que dans le modèle de la négociation conventionnelle du privé, c'est l'accord entre les parties qui est au fondement de la validité de la règle (Maggi-Germain, 2004). La principale originalité du statut de 1946¹⁰ consiste à faire participer les représentants du personnel à parité avec ceux de l'administration à la gestion des carrières individuelles dans les commissions

¹⁰ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

administratives et à l'organisation des services dans les comités techniques (voir encadré).

Les instances de représentation des agents avant la loi de 2010

En termes de droits collectifs, les modalités d'application dans la fonction publique du principe constitutionnel de participation des salariés sont particulières et consistent à faire participer les fonctionnaires, dans des instances consultatives paritaires, à l'organisation des services mais surtout à la gestion des carrières individuelles¹¹. On avait donc deux types d'instances.

Les comités techniques paritaires (CTP)

Ce sont des instances de consultation sur l'organisation des services (règles budgétaires, effectifs, etc.) et sur les éléments collectifs des conditions de travail. Les CTP sont constitués à tous les niveaux des structures administratives avec, au sommet, un conseil pour chaque fonction publique. Ce sont des instances paritaires où siègent un nombre égal de représentants de l'administration ou de la collectivité locale et de représentants des personnels. Jusqu'en 2010, ces derniers étaient désignés par les organisations syndicales représentatives.

Les commissions administratives paritaires (CAP)

Ce sont des instances consultatives paritaires compétentes en matière de recrutement, notation, avancement, affectation, discipline, etc. Elles sont constituées pour chaque corps de fonctionnaires et de contractuels et, depuis le début des années 2000, très largement décentralisées. Les représentants du personnel sont élus sur listes syndicales. Il n'existe pas d'instance équivalente dans le secteur privé. Les CAP sont l'institution de base des relations professionnelles du public dont l'un des effets est de donner une visibilité et une légitimité à l'action syndicale. Les organisations syndicales y sont associées à la prise de décision à tous les niveaux mais cette dernière reste du ressort exclusif du pouvoir administratif.

Dans la réalité, le modèle des relations professionnelles du public n'a jamais fonctionné à l'état pur et a connu dès l'origine des formes d'hybridation. Ainsi, le droit de grève octroyé aux fonctionnaires dès 1946 complète la séquence consultation/décision en accordant aux organisations syndicales la possibilité de remettre en cause les décisions prises par l'administration et, éventuellement, d'aboutir à leur rejet si la mobilisation est suffisamment massive. De la même manière, si la négociation collective n'avait pas d'existence légale dans le statut de 1946, la pratique des négociations salariales s'est

¹¹ L'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations du fonctionnaire, qui reprend les termes du statut de 1946 en les étendant aux trois fonctions publiques, dispose que « les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière ».

développée après le mouvement social de 1968 et a acquis une base juridique dans le nouveau statut unifié des fonctionnaires de 1983¹².

Les accords conclus ensuite n'avaient cependant pas de valeur juridique propre et ne liaient les signataires que sur le plan moral et politique mais ces modalités ambiguës n'ont pas empêché que les faits dépassent le droit et que la négociation ne s'étende à de nombreux champs nouveaux, alors que les syndicats n'auraient eu, en théorie, que le droit d'en « débattre » (rénovation des grilles salariales, formation continue, emploi précaire, égalité professionnelle femmes-hommes, etc.). Toutefois, à partir des années 2000, *a contrario* de ce qui s'est passé dans le secteur privé, le déploiement de la négociation a connu un blocage tant dans le domaine salarial, du fait des pressions montantes pour contenir la masse salariale, que dans celui de la réduction du temps de travail où l'introduction des 35 heures de travail hebdomadaire, calquée sur le privé, a été compliquée à effectifs constants. Par ailleurs, pour l'ensemble des acteurs, le bilan du fonctionnement des instances paritaires est mitigé, particulièrement celui des comités techniques paritaires (CTP) qui ne jouent le plus souvent qu'un rôle formel (Fournier, 2002).

À partir des années 2000, la nécessité de rénover le dialogue social fait l'unanimité des acteurs sociaux, aboutissant à des réformes quasi-concomitantes dans le privé (loi de 2008 qui réforme les règles de la représentativité syndicale) et dans les fonctions publiques (accords de Bercy en 2008 repris dans la loi du 5 juillet 2010). Le tableau brossé par les différentes recherches, études et rapports publics est, en effet, celui d'un dialogue social marqué par le formalisme des échanges et l'unilatéralité des décisions (Fournier, 2002 ; Vincent et al., 2005 ; Frinault et Yvergniaux, 2008). Le fonctionnement paritaire des CTP notamment fait l'objet de nombreuses critiques dénonçant son intérêt limité : des représentants de la hiérarchie administrative silencieux à l'exception du plus gradé et « votant comme un seul homme »¹³ ; des représentants syndicaux campant sur leurs positions et pratiquant « la langue de bois ».

Quant à la négociation, bien qu'elle existe au niveau inter-fonction publique avec plus ou moins de dynamisme selon le contexte politique, il lui est reprochée son absence de procéduralisation minimale nécessaire pour que des relations de confiance s'établissent entre les acteurs de la négociation, sur la base d'une formalisation de principes partagés. Les acteurs demandent l'instauration de bases juridiques stables, proches de celles du

¹² La formulation de l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, est des plus ambiguë : « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ».

¹³ Le faible nombre de femmes parmi les hauts fonctionnaires donne tout son sens à l'expression !

secteur privé : sécurisation des accords (périodicité des négociations, objets obligatoires de négociation, informations à fournir, étapes à respecter, etc.), accords majoritaires, durée de la traduction législative. Pour autant, la nécessité d'avoir dans le secteur public des règles différentes de celles du privé n'est remise en cause par aucun des acteurs.

La loi du 5 juillet 2010 est le résultat d'un long processus de réflexions et de concertations qui avait abouti le 2 juin 2008 à des relevés de conclusion, appelés accords de Bercy, signés par l'ensemble des fédérations syndicales de fonctionnaires, à l'exception de FO et de la CFTC, puis à leur transcription législative dans la loi. Ces accords innovent par leur nombre de signataires, leur portée et leur contenu : ce sont les premiers portant sur le dialogue social lui-même depuis la création de la fonction publique. La réforme de 2010 consacre l'hybridation du modèle privé et du modèle public en introduisant de nouveaux critères de représentativité calqués sur ceux du privé, la négociation à tous les niveaux, la déconcentration des instances consultatives et la suppression du paritarisme dans les comités techniques. Les organisations syndicales signataires adhèrent donc à cette mise à distance des spécificités du modèle de relations professionnelles dans le secteur public. C'est justement le refus de voir remises en cause ces spécificités qui a principalement motivé celles qui n'ont pas signé.

Des textes pour rénover le dialogue social dans la fonction publique

Les principales mesures des accords de Bercy et de la loi de 2010 sont les suivantes :

Les accords de Bercy

Signés le 2 juin 2008 par la CFDT, la CFE-CGC, la CGT, la FSU, Solidaires et l'UNSA, les accords de Bercy visent à rénover le dialogue social dans la fonction publique à partir des principes suivants :

- Placer la négociation sur tous les sujets au cœur du dialogue social, et ce à tous les niveaux ;
- Baser la représentativité des organisations syndicales sur leur audience mesurée lors des élections de comités techniques et élargir la base électorale aux agents non contractuels ;
- Consacrer le principe de l'accord majoritaire en voix ;
- Faire évoluer la composition paritaire des instances afin de permettre que les représentants de l'administration siégeant soient ceux concernés par l'ordre du jour ;
- Créer une instance de dialogue commune aux trois fonctions publiques ;
- Améliorer les moyens syndicaux.

La loi du 5 juillet 2010

Renforcement de la place de la négociation

- À côté des rémunérations et du pouvoir d'achat, le champ de la négociation est élargi aux conditions et à l'organisation du télétravail ; au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ; à la formation professionnelle et continue ; à l'hygiène, la sécurité et la santé au travail ; à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; à l'égalité professionnelle femmes-hommes. Cette négociation doit se dérouler à tous les niveaux pertinents.
- Les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein de l'instance correspondant au thème et au niveau concernés participent à la négociation.
- Pour être valide, les accords doivent être signés par des organisations ayant obtenu plus de 50 % des voix aux élections professionnelles du niveau concerné (20 % jusqu'à fin 2013). Mais les accords n'ont toujours pas de portée juridique directe.
- Les accords dont l'objet est de mettre en œuvre à un niveau inférieur un accord conclu à un niveau supérieur ne peuvent que le préciser ou l'améliorer.

Nouvelles règles de représentativité

La représentativité est mesurée sur la base du résultat des élections des comités techniques où les syndicats ayant plus de deux ans d'ancienneté et respectant les valeurs républicaines peuvent présenter des candidats. L'ensemble des agents, y compris non titulaires, participent aux élections. Les seuils de représentativité découlent du nombre de siège, fixé par décret, à pourvoir dans les comités techniques à chaque échelon.

La rénovation des instances de concertation

- Création d'un Conseil supérieur commun aux trois fonctions publiques compétent pour les questions transversales à celles-ci et composé de représentants des organisations syndicales et des employeurs publics.
- Les comités techniques voient leurs compétences élargies. Le paritarisme est supprimé, les membres sont élus et le nombre de sièges des représentants syndicaux est proportionnel à leur audience électorale. Dans la fonction publique territoriale, les élus peuvent demander que soit maintenu le fonctionnement paritaire des CT locaux.
- Si un texte présenté en CT suscite une opposition unanime des organisations syndicales, une seconde délibération a obligatoirement lieu.
- Les CHSCT ont désormais des compétences similaires à ceux du privé et deviennent obligatoires dans les entités d'au moins 50 agents.

Amélioration des droits et moyens des organisations syndicales

Reconnaissance de l'engagement syndical dans le déroulement de carrière et au titre des acquis de l'expérience professionnelle.

Les mutations les plus significatives des instances de représentation concernent les comités techniques : les représentants des personnels y sont désormais élus et non plus désignés par les syndicats, leurs attributions sont étendues et le paritarisme est supprimé. La loi en fait l'instance centrale de la représentation du personnel au détriment

des CAP. Malgré les velléités affichées par le gouvernement de l'époque, la loi de 2010 n'a finalement pas réformé les CAP, respectant ainsi le contenu des accords de Bercy. Cependant, leur décentralisation au niveau local a été généralisée malgré l'opposition des organisations syndicales qui estimaient que celle-ci risquait d'entraîner une perte des garanties d'équité dans les conditions de mobilité et de carrière des agents. Par ailleurs, le scrutin décisif pour la représentativité est devenu celui du CT en lieu et place des CAP, c'est-à-dire un scrutin auquel participent toutes les catégories de personnels, y compris contractuels, et non plus une élection reposant sur une logique de corps comme celle des CAP. Ce passage d'une logique de corps à une logique de communauté de travail (ensemble des catégories de personnel travaillant au sein d'une même entité) a entraîné une perte de visibilité de cette instance.

En matière de représentativité, à l'instar de la loi de 2008 dans le secteur privé, la loi de 2010 fonde la légitimité des organisations syndicales sur leur audience électorale¹⁴. Ce sont les résultats des votes aux CT qui servent désormais de base à la détermination de la représentativité des organisations syndicales pour la négociation et la validité des accords collectifs, pour la composition des Conseils supérieurs et pour la détermination des moyens financiers et humains (autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité, crédits d'heures) qui leurs seront attribués. Mais le critère de représentativité retenu par la loi n'est pas un seuil minimal comme dans le privé mais le fait que l'organisation syndicale ait obtenu un siège au moins au sein du comité technique de proximité. Le seuil de représentativité dépend donc directement du nombre de sièges prévu dans l'instance, nombre lui-même déterminé de manière quasi discrétionnaire par l'administration¹⁵. La réforme ouvre également les conditions pour se présenter aux élections professionnelles : le syndicat doit avoir deux ans d'ancienneté et respecter les valeurs républicaines. L'impact de la réforme au niveau local est de ce fait assez différent de celui constaté dans le secteur privé, notamment en maintenant représentatifs de nombreux syndicats autonomes corporatistes (Vincent, 2012).

Enfin, en matière de négociation collective, la rénovation est inachevée (Marc & Struillou, 2010). Celle-ci est généralisée jusqu'au niveau local mais la loi ne donne pas de valeur juridique aux accords, seule leur traduction législative ou réglementaire leur donne une portée normative. Le statut reste déterminant. Pour autant, les conditions de validité des accords sont précisément définies. Seules les organisations représentatives peuvent

¹⁴ Contrairement au secteur privé avant la loi de 2008, l'audience électorale était déjà un critère de la représentativité, notamment pour la participation aux Conseils supérieurs, mais celle-ci était basée sur les résultats des élections aux CAP.

¹⁵ Afin d'harmoniser les pratiques, une circulaire de la DGAFP propose une correspondance entre effectifs et nombre de sièges en CT. Il ne s'agit que de préconisations. Quant au contrôle exercé par le juge, il ne sanctionne que l'erreur manifeste.

participer aux négociations et l'accord doit avoir été signé par des organisations représentant une majorité des voix. La négociation reste « une configuration toujours en devenir » (Marc, 2012).

Les accords de 2008 étaient remarquables par la volonté des organisations syndicales de réformer, en concertation avec l'administration, les règles des relations sociales en dépit d'un contexte conflictuel et défavorable au dialogue : réduction des effectifs sur fond de contraintes budgétaires, changements organisationnels importants et amoindrissement imposé de la place du statut au travers de l'individualisation de la gestion des personnels. Les nouveaux textes, accords et loi, représentent cependant une forme de pari sur le changement de comportement des acteurs. La loi de 2010 a-t-elle rempli leurs attentes ? A-t-elle permis d'enclencher un processus de négociation vertueux et de redonner aux CT un rôle effectif dans les processus de décision ? Sur ces deux points, le bilan tiré par nos interlocuteurs est des plus mitigé.

2. La rénovation du dialogue social : un pari manqué ?

Deux principes clés fondent la loi de 2010 : l'élection et la négociation. Tous deux correspondent aux deux objectifs principaux des acteurs : d'une part, renforcer la légitimité des organisations syndicales, notamment dans leur fonction de partie prenante à la négociation ; d'autre part, tout en restant dans le cadre du statut de la fonction publique, remédier à l'unilatéralité des prises de décisions. Par ailleurs, des instances aux modalités de fonctionnement révisées devaient également revivifier le dialogue social.

Le constat dix ans après l'adoption de la loi s'écarte de ces perspectives. Le renforcement de la légitimité des organisations syndicales au travers des nouvelles règles de représentativité s'est en grande partie réalisé même si le seuil retenu n'a pas permis de réduire leur nombre. L'absence de procéduralisation est en partie comblée permettant de sécuriser les accords ainsi que la durée de la transcription législative mais ces bases juridiques plus stables n'ont pas permis que des relations de confiance s'établissent entre les acteurs de la négociation sur la base de principes partagés. L'absence de force juridique des accords, notamment, bien que leurs conditions de validité soient très précisément définies, fragilise les compromis (2.1.). Du côté des comités techniques, les changements attendus se sont peu réalisés. Néanmoins, dans certains cas, ces instances pallient l'absence de négociations décentralisées (2.2.). Enfin, la principale source de blocage semble tenir au fait que l'administration ait peu porté la mise en œuvre de la réforme (2.3.).

2.1. La négociation : peu de développement au niveau ministériel et local

Un retour sur l'introduction de la négociation collective dans la sphère privée montre que son développement n'est pas allé de soi mais a été le résultat d'un processus historique de long terme. Elle s'est finalement imposée dans les pays industrialisés comme le mode normal de relations sociales dans le secteur privé. Il n'est donc pas surprenant que le développement de la négociation collective soit lent dans les fonctions publiques. On peut cependant s'interroger sur les difficultés actuelles pour l'imposer.

Pour ce qui concerne la procéduralisation de la négociation, les acteurs constatent des avancées certaines mais la rénovation est inachevée du fait de l'absence de valeur juridique des accords conclus. La sécurisation des accords par la légitimité renforcée des signataires au moyen des nouveaux critères de représentativité calqués sur le secteur privé est un point positif : *« Cela identifie formellement les acteurs du dialogue social. C'est une question de légitimité qui est associée au fait d'être représentatif non pas par le fruit de l'histoire ou le poids qu'une organisation syndicale aurait dans tel ou tel corps mais par le poids qu'une organisation syndicale acquiert dans les élections sur l'ensemble du champ ministériel. »* (Sgen CFDT).

Pour autant, il est toujours aussi difficile d'avoir une régularité de la négociation. Bien que la loi et la circulaire d'application du 22 juin 2011 qui l'a suivie précisent les sujets et les modalités des négociations, peu de directions des ressources humaines des ministères mettent en place un agenda annuel de négociation. La pratique est ainsi toute récente au ministère de l'Éducation nationale. Malgré les demandes réitérées des organisations syndicales de négocier un agenda des négociations annuelles qui structure le dialogue social, les services RH du ministère commencent seulement à l'envisager. Dans la fonction publique territoriale, seules les grandes collectivités se sont saisies de l'opportunité d'un agenda de négociation : *« Il y a sans doute de belles négociations et à peu près correctement menées dans les grandes collectivités [...] Mais de là à imposer à une DRH ou à un Maire comment ils veulent que ce soit organisé, alors là, c'est quand même un combat... très difficile. »* (Interco CFDT) Au Conseil régional d'Île-de-France, la négociation est vue par l'élue en charge du dialogue social comme un outil d'optimisation de la performance publique, d'amélioration de la qualité du service rendu et du progrès social. Une démarche ambitieuse a été mise en place depuis cinq ans autour de la programmation pluriannuelle de négociations sur les thèmes classiquement négociés dans le secteur privé. Dans les collectivités plus petites, la négociation reste une pratique exceptionnelle et de faible portée quant à son contenu.

Enfin, l'absence de force juridique des accords est une question délicate car l'ensemble des acteurs syndicaux, même les plus favorables au développement de la négociation, tiennent à la primauté du statut. Au-delà des considérations juridiques sur l'articulation entre les dispositions législatives et les dispositions négociées, les règles actuelles fragilisent les compromis. Ainsi, les syndicats qui signent des accords collectifs ne peuvent tirer en retour de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs un bénéfice vis-à-vis de leurs mandants. Bien que les élections professionnelles soient un moyen de vérifier le soutien des personnels au résultat de la négociation, l'impact de la signature reste largement symbolique, voire est un argument des non-signataires pour dénigrer les signataires (voir *infra* monographie Douanes). Par ailleurs, les directions administratives ne valorisent pas la conclusion d'accord, mettant par exemple souvent en place unilatéralement leur contenu quand ils ne sont pas signés. « *Il n'y a pas de prime à la signature donc cela décrédibilise les organisations syndicales. C'est un système irresponsable : celui qui est irresponsable est le gagnant du jeu.* » (CFDT Finances)

Une explication de l'échec relatif de la volonté de dynamiser la négociation se lit en filigrane dans les propos des responsables syndicaux. Conjoncturellement, les contextes de contraintes budgétaires et de transformations organisationnelles qu'ont connu les fonctions publiques dans les deux dernières décennies ont certes été défavorables au développement de la négociation, offrant des marges de manœuvre limitées et peu de contreparties possibles. Cependant, pour desserrer ce type de contraintes tout aussi présentes dans le secteur privé, les négociateurs en entreprise cherchent souvent à lier plusieurs sujets de négociation. Cela peut compliquer les discussions mais peut aussi créer des marges de manœuvre nouvelles en complétant des avancées dans un domaine par des concessions dans un autre. Les exemples issus de nos terrains ou étudiés dans d'autres recherches montrent que cette pratique est difficile dans le public¹⁶. Ainsi, dans le cas des Douanes, la négociation d'un accord d'accompagnement en 2014 et 2015 est postérieure à quelques concessions de l'administration sur un plan de réorganisation imposé unilatéralement et les mesures contenues dans l'accord apparaissent plus comme arrachées par le long conflit suscité par ce plan que par le dialogue social. Au Conseil régional d'Île-de-France, ce n'est qu'une fois le lieu de déménagement décidé par les élus et le passage en open-space acté qu'un accord sur le télétravail est négocié pour permettre aux agents d'aménager leur présence au nouveau siège. Dans les deux cas, les changements se sont déroulés dans un climat

¹⁶ C'est notamment ce qui ressort des travaux menés sur la privatisation ou l'ouverture à la concurrence des services publics (voir par exemple, le séminaire consacré à cette question dans une perspective de comparaison internationale et organisé à l'Ires en 2001/2002 (Rehfeldt & Vincent, 2002)

conflictuel et l'acceptation par les directions de discuter des changements organisationnels apparaît encore liée à la capacité de mobilisation des personnels.

Même quand les directions administratives acceptent de dialoguer, la conduite du processus de négociation n'est pas entrée dans la routine, faute d'habitude de négocier et ceci y compris dans des domaines où des marges de manœuvre existent au niveau des ministères. « *En ce qui concerne l'arrêté sur le télétravail, cela nous a demandé une énergie importante pour essayer d'obtenir une réelle négociation et le report de la présentation du texte en CT, car la première écriture ne nous convenait absolument pas. Mais ce n'était pas ce que j'appelle de la négociation car ce n'était pas structuré. Pour obtenir l'évolution du texte, cela s'est joué par des coups de fil directement à la direction générale des RH.* » (Sgen CFDT)

Le constat général porte également sur la faiblesse de la diffusion de la négociation aux niveaux inférieurs, notamment ministériels. La déconcentration du dialogue social est souhaitée par l'administration et présentée comme un mode privilégié de modernisation de l'État. Cependant, celle-ci pose le problème de la coïncidence des lieux du dialogue social avec les lieux de décisions. Plus qu'une déconcentration des procédures, c'est une déconcentration réelle des compétences qui s'avérerait nécessaire. Dans la FPE, La liberté de gestion des chefs de service, particulièrement sur les questions budgétaires, est trop faible pour permettre de réaliser de réels arbitrages sur lesquels pourraient porter les discussions avec les organisations syndicales. La centralisation administrative conduit à priver de contenu le dialogue social dans les services déconcentrés. Si un dialogue social informel existe localement, les acteurs reconnaissent que son contenu reste limité du fait de l'absence de pouvoir de décision qui y est rattaché. Bien que la volonté de déconcentrer la gestion du personnel soit affirmée de longue date, les pratiques auxquelles elle a donné lieu sont disparates et l'ampleur des modifications varie considérablement selon les ministères concernés (Tallard & Vincent, 2009).

2.2. Des comités techniques au cœur de configurations de dialogue social

L'ambition de la réforme des CTP était de sortir de la fiction du paritarisme tel que pratiqué dans cette instance et de revivifier la concertation. La voie suivie s'inspire du fonctionnement des comités d'entreprise du secteur privé, voie déjà empruntée par la fonction publique hospitalière en 1991. Les CTP y ont été remplacés par des comités techniques d'établissements (CTE) dont la composition n'est plus paritaire et aux compétences plus larges, notamment en termes de volet social d'accompagnement des restructurations, de formation des personnels en lien avec les transformations d'emplois,

etc. Pour les comités techniques mis en place en 2010, l'objectif est que leur intervention se situe plus en amont des processus de décisions. Ainsi, une deuxième réunion est imposée en cas d'avis négatif de l'instance, permettant ainsi à l'administration de modifier son projet en tenant compte des demandes formulées dans l'avis du CT.

Nos interlocuteurs déplorent pourtant un fonctionnement toujours très formel des CT. « *Dans les CT, on a surtout un pouvoir négatif des organisations syndicales. On peut s'opposer sur un avis qui est demandé, on peut voter unanimement contre. Mais souvent l'administration représente le même texte sans changer grand-chose. Il n'y a pas de travail du texte sur la base des propositions syndicales. [...] On n'est pas dans la co-construction.* » (Syntef CFDT). Ou encore : « *En CT, c'est un jeu de posture, chacun reste dans sa posture. Le ministre cherche le refus, les protestations, un front du refus, bloc contre bloc. Nous qui demandons du dialogue social, à discuter des choses, on est sur une ligne de crête extrêmement inconfortable et compliquée à tenir.* » (CFDT Finances)

Mais le risque serait de caricaturer ces instances en les ramenant à une expérience homogène. Si les limites de l'instance sont manifestes, les échanges qui s'y déroulent revêtent selon les lieux des visages différents, allant de la simple coquille vide à l'existence d'un dialogue social approfondi. En outre, l'analyse ne doit pas se limiter à la simple expression formelle, c'est-à-dire les séances des comités. Destinées à officialiser un dialogue tenu ailleurs, à acter officiellement les positions et à servir de tribune aux organisations syndicales, ces séances ne sont à l'évidence pas les moments les plus productifs. Dans la FPT, par exemple, « *il y a souvent des groupes de préparation du CT qui se réunissent avant, avec un rôle plus ou moins important... Quand je parle de groupes de préparation du CT, c'est vrai qu'avant le CT, on a eu le loisir de poser les questions sur les choses qu'on ne comprenait pas ou de faire les observations sur ce avec quoi on n'était pas d'accord. Dans le meilleur des cas, on a des groupes de travail sur les gros sujets. Et donc là, on retrouve ce dispositif à moitié information, concertation, un peu négociation.* » (Interco CFDT) Le cas de l'Éducation nationale illustre également cette autre configuration possible du dialogue social, avec une combinaison particulière de la négociation, du dialogue en CT et en dehors de l'instance. Dans ce ministère, sur certains projets importants, l'existence d'une quasi-négociation précède le CT contribue à la constitution d'un espace de débat. Les comités techniques nationaux et locaux ne sont alors ni le lieu ni le moment dans lequel le dialogue social se noue mais le réceptacle d'un dialogue social qui s'est structuré en amont. En revanche, le résultat de ce dialogue social se concrétise sous forme de textes réglementaires ou statutaires votés au sein des CT.

L'application à l'Éducation nationale du protocole inter-fonction publique PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations)¹⁷ en est un exemple. L'objectif du protocole PPCR est de mieux reconnaître l'engagement des fonctionnaires en revalorisant leur grille indiciaire et en harmonisant progressivement les trois fonctions publiques et les trois catégories hiérarchiques (A, B et C). Il ambitionne également d'améliorer les niveaux de rémunération des fonctionnaires, de favoriser les mobilités professionnelles des agents publics et, enfin, de résorber les inégalités entre les femmes et les hommes. Les particularités des personnels de l'Éducation nationale - plusieurs corps sont considérés comme dérogatoires par rapport au statut général de la fonction publique – imposaient une adaptation des décrets statutaires à ce ministère. La négociation autour de la rénovation des statuts d'un certain nombre de métiers a échoué. Des groupes de travail thématiques (par métiers) regroupant l'ensemble des syndicats représentatifs au comité technique ministériel et des représentants du ministère ont alors été constitués. Puis, des réunions en alternance multilatérales et bilatérales ont permis de faire évoluer les documents de cadrage issus des groupes de travail thématiques : « *On a démarré avec des fiches relativement succinctes et synthétiques sur les pistes de réflexion sur lesquelles le ministère proposait de travailler et qui étaient déjà le fruit de négociations bilatérales préalables. Et au fur et à mesure des multilatérales, on faisait évoluer les textes qui ont permis d'aboutir à un accord de suffisamment d'organisations syndicales, suffisamment représentatives pour que le ministère puisse se dire : on peut passer à la phase de réécriture de décrets statutaires en se disant qu'entre les abstentions et les votes pour, ça passera.* » (Sgen CFDT) Après cette phase de quasi-négociation, le texte réécrit reflétait suffisamment l'état des échanges pour que les négociateurs puissent s'engager à un vote favorable en CT ministériel. Pour autant, il n'y a pas eu d'accord formellement signé.

Pour le Sgen, le processus a été une réussite car « *il y a vraiment eu une attention et une qualité de dialogue à la fois côté ministère et côté organisations syndicales pour aboutir à une écriture d'un accord qui reflète suffisamment la négociation* ». Cette relation de confiance entre négociateurs apparaît relativement peu fréquente, y compris au sein de l'Éducation nationale. Il ressort en effet une difficulté à faire émerger la figure du négociateur du côté syndical bien sûr mais surtout du côté de l'administration où est surtout valorisée la figure du manager.

¹⁷ La négociation de cet accord, entamée en 2014, s'est achevée en septembre 2015 par le soutien de 6 organisations syndicales sur neuf. Malgré le défaut de majorité, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre unilatéralement les mesures incluses dans l'accord à partir de 2016. Le fait qu'il n'y ait pas d'accord a cependant permis au gouvernement suivant de suspendre unilatéralement l'application du protocole pour l'année 2018.

2.3. Les causes du blocage selon les interlocuteurs syndicaux : une réforme peu portée par l'administration

Côté organisations syndicales, un certain nombre de postures bloque le dialogue social. On trouve d'abord des positionnements syndicaux peu propices à la négociation comme les préalables inconditionnels, concernant les effectifs ou les moyens, mis systématiquement en avant par certaines organisations avant d'entrer en négociation. La concurrence intersyndicale renforce souvent le phénomène. Ainsi, dans certaines administrations ou collectivités, la configuration de la présence syndicale est telle qu'il n'y a pas d'accord majoritaire possible : « *Donc, à la DGFIP, l'administration ne cherche pas l'accord car ce serait une perte de temps* » (CFDT Finances).

Par ailleurs, l'expérience des négociateurs syndicaux apparaît encore souvent à construire afin de les faire monter en compétence. Nos interlocuteurs soulignent le travail effectué par leur fédération pour inciter les équipes locales à demander des négociations à la hiérarchie.

Mais les principales sources de blocage semblent venir du côté de l'administration où la réforme du dialogue social est jugée peu portée. Les résistances de la hiérarchie, habituée à gérer unilatéralement, sont pointées par l'ensemble de nos interlocuteurs. Cette résistance des cadres de proximité était également mise en évidence par la recherche menée par l'Ires au sein de la Direction générale des finances publiques (Brière *et al.*, 2012). La DGAFP, les DRH des ministères ou le centre de formation de la FPT ne mettent en place que peu d'actions pour pallier le manque de formation de l'encadrement supérieur au dialogue social. Ces derniers le voient donc comme un passage obligé devant des instances relativement chronophages, une composante largement secondaire de la gestion des services qui a pour effet d'allonger les délais de mise en œuvre des décisions, décisions déjà souvent définitivement arrêtées.

Surtout, la négociation est un processus qui se déploie dans une logique de confrontation des intérêts différents en présence, ce qui après, permet d'aboutir à un compromis (Friedberg, 1993). Elle suppose que les interlocuteurs syndicaux soient reconnus comme légitimes à porter des contre-projets. Or, les organisations syndicales sont vues comme un acteur secondaire. Elles apparaissent légitimes pour porter les revendications statutaires ou salariales des personnels mais pas comme force de proposition sur les nouvelles organisations promues par les réformes (voir par exemple la non prise en compte des propositions faites lors des États généraux de la Douane, *infra*). « *Il y a une moindre légitimité de l'interlocuteur syndical à interroger les projets de la haute administration. Quand ils conçoivent un projet, ils pensent qu'ils sont dépositaires de l'intérêt général. C'est difficile pour l'administration, je pense, d'entendre*

des critiques ou des demandes d'aménagement car, pour, eux ils ont déjà pris en compte l'intérêt général. Les organisations syndicales sont vues comme défendant l'intérêt particulier des agents alors qu'eux défendent l'intérêt général des missions de service public. » (Syntef CFDT)

Cette absence de légitimité des représentants syndicaux semble tout aussi présente dans la FPT : *« de toute façon, on est toujours moins légitime qu'un maire, dans sa tête à lui. Voilà. On a été élu par nos pairs - 3 000, 5 000 agents dans le meilleur des cas, et lui, il est élu par une population qui fait des dizaines ou des centaines de milliers d'électeurs, il trouve que... oui, bien souvent, il s'estime bien au-dessus de ses employés. » (Interco CFDT)*

Conclusion : responsabiliser les parties prenantes des deux côtés de la table des négociations

La réussite de négociations complexes nécessite une certaine souplesse stratégique et du pragmatisme des deux côtés de la table de négociation, pour lesquelles une certaine expérience de la négociation et des relations de confiance entre négociateurs sont indispensables.

Les processus d'apprentissage sont finalement longs. La capacité de représenter des collectifs diversifiés et de négocier des compromis complexes tient aussi à la qualité des dirigeants syndicaux qui sont chargés de la négociation. L'émergence d'une nouvelle figure de négociateur est une question de sélection, d'expérience, mais aussi de formation. Ce constat est valable aussi pour les employeurs. Étant donné la faible expérience de négociation, l'administration manque souvent de représentants compétents pour mener une négociation, surtout si l'enjeu dépasse le contour strict de leurs compétences techniques. Là réside souvent un obstacle à la décentralisation de la négociation. La négociation ne peut pas uniquement se construire sur la qualité des dossiers. Il faut aussi établir un minimum de confiance réciproque qui ne peut s'édifier que dans la pratique.

Le vide laissé par l'absence de négociations est en fait comblé par des groupes de travail thématiques ou de préparation des instances, comme à l'Éducation nationale, ou bien encore des rencontres bilatérales plus ou moins régulières pratiquées par les chefs de service déconcentrés ou exécutifs locaux. Ce dialogue social « informel » se substitue à une négociation régulière et permet les échanges entre les acteurs. Les décisions qui en sortent n'ont cependant pas la sécurité d'un accord collectif et, de plus, les organisations syndicales s'y retrouvent dans des situations dans lesquelles le rapport de

force est diminué. Les terrains qui suivent montrent de nombreuses situations de ce type, nous y reviendrons également dans la conclusion générale.

Chapitre 2 : Négocier les réorganisations : le cas des douanes

Au début du printemps 2019, les douaniers français ont commencé une « grève du zèle » (principalement sur les sites du tunnel sous la manche), afin de dénoncer la dégradation de leurs conditions de travail, demander l'augmentation de leur allocation complémentaire ainsi qu'une hausse des effectifs à l'approche de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Depuis 2015, c'est la première fois qu'une intersyndicale regroupant l'ensemble des organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGT, Solidaires, UNSA et Force ouvrière) se reconstitue dans l'administration des Douanes.

En 2015, une intersyndicale avait été mise en place pour contester le projet de réforme de la DGDDI (Direction générale des douanes et droits indirects) : le plan stratégique des Douanes (PSD). Si, dans les deux cas, le mouvement a rassemblé l'ensemble des organisations syndicales, les ressorts de cette activité sociale sont différents. L'intersyndicale de 2015 et le projet de réorganisation qui en était la cause étaient concomitants d'une protestation de longue durée de la part des agents qui a conduit à la conclusion d'un accord à l'issue de ce conflit.

Les conditions de conclusion de cet accord, appuyé sur une intersyndicale regroupant l'ensemble des organisations syndicales représentatives, sont un terrain propice pour questionner la place et l'utilité du dialogue social dans la fonction publique de l'État. Une des questions est de savoir si le dialogue social a constitué un moyen pour les douaniers et leurs organisations syndicales de faire émerger un espace de débat sur les réorganisations prévues par le PSD et leurs conséquences sur les conditions de travail, la qualité du service rendu et l'exercice de leur métier.

Après une présentation de l'administration des Douanes, ses activités et ses spécificités mais aussi les caractéristiques de ses relations professionnelles, une première partie vise à comprendre comment les réorganisations se mettent en place à travers l'analyse du mode de dialogue qui en découle entre la direction et les agents. Pour ce faire, nous porterons notre attention sur le conflit contre le PSD et sur l'accord signé en mars 2015, les conditions de sa négociation et les positionnements des organisations syndicales face à cette modalité de sortie du conflit. Dans une deuxième partie, nous discuterons des leviers de l'action syndicale face au PSD, de la place donnée à la négociation et des difficultés posées par la mise en œuvre de l'accord.

Le dispositif d'enquête à la Douane

La problématique générale des entretiens semi-directifs était de « raconter » pourquoi et comment un accord avait été conclu en mars 2015 pour accompagner les réorganisations liées au Plan stratégique des Douanes (PSD), comment les organisations syndicales s'étaient rassemblées, dans quels buts, quelles actions, quels objectifs et quelles réalisations. Dans le contexte des transformations actuelles, nous avons aussi interrogé nos interlocuteurs sur les évolutions du dialogue social, ses enjeux et ses difficultés.

Les entretiens ont été réalisés, dans la mesure du possible, avec les négociateurs de l'accord :

- CFDT Douanes (fédération Finances)
- Solidaires Douanes (fédération Finances)
- Syndicat national des cadres des Douanes SNCD-FO (pôle catégoriel de l'Union syndicale des Douanes USD-FO)
- Responsables DRH-DGDDI

Les entretiens ont été complétés par une analyse des documents internes (presse interne, compte rendu des États Généraux de la Douane de septembre 2013, documents syndicaux (tracs, guide de gestion des restructurations réalisés par les organisations syndicales pour les militants) et bilans sociaux).

1. Les douanes au cœur des réorganisations

1.1. La DGDDI dans le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La DGDDI est l'une des plus anciennes administrations françaises. L'histoire des douanes fait volontiers remonter leur création à l'antiquité, mais sans aller aussi loin, on peut dire que « L'histoire de la douane est intimement liée à la constitution progressive de l'État. Elle permet aux gouvernements d'assurer la sécurité et l'intégrité du territoire, de maîtriser les frontières mais également de disposer de ressources financières pour

son fonctionnement »¹⁸. Rattachée au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi), son rôle s'est diversifié au fil des années passant du fiscal à l'économie et de la lutte contre les fraudes à celle contre le terrorisme. Les Douanes sont maintenant responsables de l'application des réglementations, pour la plupart communautaires, et de la collecte d'environ 12 % à 13 % des recettes du budget national, dont la principale source provient des accises, ces impôts indirects sur des produits de consommation tels que l'alcool, le tabac et les produits pétroliers. Les agents des Douanes sont également responsables de la régulation des échanges de marchandise et de la surveillance du territoire et de ses points d'entrée.

L'organisation territoriale des Douanes en services déconcentrés lui est spécifique : 12 directions interrégionales (correspondant aux régions administratives) et 42 directions régionales (chaque direction interrégionale comprend 3 ou 4 directions territoriales ou garde-côtes).

Le personnel de la DGDDI est divisé en deux grands secteurs d'activité : les « opérations commerciales et l'administration générale » et la « surveillance ». Il y a donc deux catégories de personnels : ceux qui sont armés et en uniforme (les services de surveillance) et ceux qui ne le sont pas (les services opérations commerciales et administration générale). Cette différenciation des personnels, fondée sur un travail et des pratiques professionnelles distinctes, a des conséquences sur l'identité de métier.

■ Les Douanes : un visage quantitatif

Les transformations de la Douane française sont toujours allées de pair avec l'évolution du contexte européen et international, avec le développement de la mondialisation des échanges intra et extra-européens. Au début des années 1990, avec la mise en place du marché unique européen puis de la convention de Schengen qui consacre la notion de douane volante, la concurrence entre les organisations douanières des pays de l'Union européenne s'est accrue. Nombre de douaniers, y compris au sein de la direction générale, ont craint que leur administration ne disparaisse et la période était à la recherche de nouvelles missions pouvant justifier de son maintien. L'émergence de nouvelles menaces et de nouvelles formes de fraudes a redonné une légitimité à la Douane tout en transformant ses missions. La période actuelle est plus atypique dans la mesure où le PLAT (Plan de lutte anti-terroriste) et la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînent des créations d'emplois (700 ETP sur trois ans).

¹⁸ <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise>

Les Douanes ont un effectif d'un peu plus de 17 500 agents, ce qui représente environ 12 % des effectifs totaux du Minéfi. Après avoir baissé entre 2012 et 2015, ce chiffre a augmenté depuis du fait principalement du PLAT et de l'anticipation du Brexit. Dans le même temps, les effectifs du Minéfi, comme ceux de la fonction publique de l'État, n'ont cessé de décroître (Tableau 1). De 2011 à 2017, la part des contractuels au Minéfi a baissé de 4,4 % à 3,7 %¹⁹.

Tableau 1 : Évolution des effectifs dans la FPE, le Minéfi et la DGDDI (2012-2017)
En milliers

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FPE	2 450,8	2 476,5	2 475,6	2 477,5	2 507,9	2 507,1
Minéfi	156,0	152,5	149,4	146,7	144,3	142,3
DGDDI	17,159	17,057	16,702	16,497	16,821	17,004

Sources : Insee, Bilan social des Douanes.

L'effectif des Douanes se répartit en 2017 entre 25 % d'agents des catégories A et A+, 45,5% d'agents de catégorie B et 29,5 % d'agents de catégorie C. Plus de 80 % des effectifs travaillent dans les services déconcentrés et la mobilité (fonctionnelle ou géographique) a concerné en 2017 environ 8 % des effectifs totaux.

Les réductions d'effectifs sont source d'une charge de travail croissante. Les douaniers, rejoignant en cela les rangs de nombreuses professions du public, disent leur sentiment d'une dégradation du travail, de ses conditions d'exercice et de rétribution. La signification particulière accordée aux réductions d'effectifs, qui peut surprendre dans un univers protégé au regard du statut d'emploi, est avant tout à mettre en rapport avec l'importance que le gouvernement donne aux missions confiées aux administrations. En effet la question des effectifs, et donc des moyens attribués pour réaliser les missions, est intimement associée à celle de la reconnaissance du travail effectué par les agents. « *Le niveau de l'emploi est perçu comme un indicateur de l'engagement de qualité du secteur public* » (Damesin *et al.*, 2004, p. 7). Et les changements mis en œuvre ces dernières années au sein de la fonction publique de l'État ont essentiellement touché les effectifs et leurs affectations entre ministères. Lors de ces changements, des réductions d'effectifs ont pu avoir lieu dans des services affectés à des tâches considérées comme relevant de la mission légitime de l'État par les agents alors que d'autres services, considérés comme moins essentiels par les agents, ont pu voir leurs effectifs se maintenir ou même augmenter. Dans ces situations, les agents peuvent ressentir une méconnaissance de leurs métiers, des tâches qu'ils accomplissent. On constate alors

¹⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2493501#tableau-figure1>

combien le sujet même des effectifs et son traitement lors des réorganisations est central dans la perception de ces dernières par les agents et dans leur acceptation²⁰.

■ Les relations professionnelles

La présence syndicale dans la fonction publique, comme dans le privé, est difficile à évaluer, aussi bien en termes d'adhérents que de lieux d'implantation. Les élections professionnelles sont l'indicateur disponible pour apprécier cette implantation (tableau 2).

Le ministère des Finances a longtemps constitué une place forte de la CGT et de Force Ouvrière. Parallèlement au déclin électoral de cette dernière, Solidaires Finances (anciennement FDSU) a progressé depuis la fin des années 1990, ravissant même depuis la première place à la CGT²¹. La CFDT a perdu de l'influence tout au long des années 1990 et 2000 et s'est stabilisée à près de 13 % depuis. Les résultats des élections professionnelles en 2014 et 2018 montrent une relative stabilité dans le classement des organisations syndicales du Minéfi avec un taux de participation élevé de 73,5 %. Toutefois, la CGT ne progresse pas autant que Solidaires qui renforce sa place de leader, FO perd significativement des voix et l'alliance CFDT-CFTC gagne du terrain en termes de voix.

Aux Douanes, cinq organisations syndicales sont pratiquement à égalité. Aux dernières élections, seules la CFDT et Solidaires progressent mais l'équilibre des forces à cinq est maintenu.

²⁰ Voir à ce sujet le rôle de catalyseur joué par l'annonce des réductions d'effectifs dans la mobilisation contre le projet de réforme « mission 2003 » de 2000 (Pernot, 2002)

²¹ A l'exception des élections de CAP de 2004.

**Tableau 2 : Évolution de l'audience syndicale au Minéfi et à la DGDDI,
(2014-2018), en %**

Élections CTM (Comité technique ministériel)	2014	2018
Solidaires Finances	28,5	30,0
CGT Finances	23,8	24,0
FO Finances	20,9	19,3
CFDT Finances	12,7	17,3
CFTC Finances	7,3	
UNSA Finances	2,8	7,6
CFE-CGC des MEF		
FSU Finances	2,4	1,2
FGAF Finances	1,5	0,5
Élections CTR (Comité technique réseau)	2014	2018
CFDT	22,0	24,1
CGT	22,6	25,0
SNCD-FO	19,2	20,0
Solidaires	17,3	18,6
UNSA-CGC	18,9	16,2

Source : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/resultats-des-elections-professionnelles-pour-comites-techniques-dans-la-fonction-publique>

Une des caractéristiques des relations qui s'établissent entre les organisations syndicales et les directions du Minéfi est l'importance du recours au conflit pour peser ou s'opposer aux réformes, à côté des voies formelles et informelles au travers desquelles elles participent à la prise de décision²². Les douaniers ne font pas exception et partagent une longue tradition d'action collective bien qu'ils n'aient pas la forte capacité de mobilisation des agents des impôts.

Dans les décennies précédentes, des conflits de grande ampleur ont façonné l'imaginaire des agents et des responsables syndicaux des Finances. Depuis, l'administration des Finances n'a plus connu de mouvement social aussi important. Pour autant, la propension au conflit des agents des Finances reste encore à un niveau supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique, que ce soit dans le cadre de mobilisations transversales des fonctionnaires ou sur des enjeux propres à leur administration.

²² Voir notamment à ce sujet Grimault *et al.* (2005) ou Vincent *et al.* (2005).

La conflictualité au sein du ministère peut être lue au travers de cet indicateur fourni par l'administration. On assiste à une évolution du nombre de jours de grève entre 2014 et 2018 un peu chaotique au fil des années avec juste une baisse très nette en 2015 (tableau 3).

Tableau 3 : Évolution du nombre de jours de grève (2014-2018)

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre jours de grève de l'année	67 177	38 739	97 071	65 990	84 059
Nombre de jours de grève pour 10 000 agents	4 628	2 682	6 826	4 699	6 088

Source : Bilan social ministériel 2018, p. 109.

1.2. Les Douanes : une administration en « transformation permanente »²³

L'administration des Douanes a énormément évolué depuis sa création et a fait preuve d'une grande adaptabilité tant dans son organisation que dans ses missions. « *Elle constitue sans doute l'une des administrations les plus sensibles aux variations de la conjoncture politique et de la situation économique* » (Jacob, 1995).

À l'heure actuelle, les missions de la douane sont déclinées autour de trois axes : la lutte contre les fraudes, le soutien à la compétitivité des entreprises et une mission fiscale (voir encadré).

²³ Cette notion, utilisée à plusieurs reprises dans notre entretien avec la Direction des ressources humaines de la DGDDI pour parler de la période actuelle, est le dernier terme en vogue des spécialistes et consultants en management pour désigner les restructurations au sein des entreprises.

Les missions de la DGDDI

La mission de lutte contre la fraude

La DGDDI est mobilisée contre les trafics de stupéfiants, de tabacs, d'armes, de biens culturels, d'espèces animales et végétales protégées, de contrefaçons ; dans la lutte contre le terrorisme et le financement des activités criminelles ; contre les transferts illicites de capitaux et le blanchiment ; les menaces environnementales et sanitaires. Elle assure aussi la sûreté du fret aérien et maritime via la mise en œuvre du programme communautaire ICS (Import Control System), ainsi que la sûreté des flux de marchandises et de voyageurs empruntant la liaison fixe Transmanche sur les sites d'embarquement des trains Eurostar et sur le site du Tunnel. Depuis 1995, la douane française participe également aux contrôles des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen, en complémentarité avec la police aux frontières (DCPAF), administration de référence, et à l'action de l'État en mer.

La mission de soutien à la compétitivité économique des entreprises

La DGDDI contrôle les flux commerciaux avec 3 objectifs : la fluidité, la sécurité et la qualité grâce à des procédures adaptées aux besoins des entreprises.

La mission fiscale

La DGDDI perçoit chaque année environ 20 % des recettes de l'État. Elle participe également à la lutte contre la fraude fiscale (fraudes à la TVA, fraudes au budget communautaire, contrebande des produits soumis à monopole d'État comme le tabac ou l'alcool, etc.).

■ Des réformes aux méthodes différentes

Dans les deux dernières décennies, la DGDDI a connu des réorganisations de deux ordres simultanés : des transformations géographiques avec un changement de « la cartographie du lieu d'exercice des missions » (DRH Douanes) et des transformations des missions elles-mêmes (transferts vers d'autres administrations, ajout ou suppression de missions).

Si l'on regarde la succession des réformes ou réorganisations qui y ont pris place depuis deux décennies, le constat frappant est que les termes employés ne désignent pas les mêmes réalités. La légitimité des réformes visant la modernisation de l'État varie en fonction des objectifs des projets de changement. Certaines mesures sont dictées par l'adaptation de l'administration aux mutations économiques et sociétales, d'autres visent une meilleure efficacité de l'administration ou à mieux utiliser les moyens publics. Dans ces deux cas, même si ces réformes entraînent des réductions d'effectifs, d'importantes transformations des services et une profonde modification du travail, elles sont relativement acceptées par les agents. La légitimité des réformes n'est alors pas questionnée mais ce sont plutôt le rythme, l'horizon temporel et l'accompagnement social qui troublent les agents. De leur point de vue, l'acceptabilité des réformes dépend de leur utilité pour la réalisation des missions mais aussi de leur adéquation au métier et

aux pratiques professionnelles. En revanche, les réformes liées à un objectif de rationalisation, qui ne semblent avoir comme but premier que de réduire les effectifs pour maîtriser les dépenses publiques, heurtent la représentation du travail des agents : comme le souligne un responsable de la fédération des Finances CFDT, « *les agents intériorisent la notion de service public ainsi que les missions qui leur sont affectées. Par conséquent, le sens donné au travail s'identifie aux finalités du service public.* »

Évidemment, chaque réforme ou réorganisation mixte ces différents objectifs : de fait la partition des réformes qui ont touché l'administration des Douanes ces dernières années n'est pas chose aisée. « *La politique de réforme de l'administration pose la même difficulté : elle ne peut être cernée par ses objectifs et ses contenus parce que ceux-ci sont multiples et sans cesse changeants d'une époque, voire d'un gouvernement à l'autre : professionnaliser ou déprofessionnaliser la fonction publique, accroître ou réduire le champ de compétences de l'État, renforcer les pouvoirs des usagers, mettre en place de nouvelles règles d'allocation et de contrôle des ressources confiées aux administrations, etc.* » (Bezes, 2009, p. 13)

La légitimité de la réforme pour les agents n'est donc pas donnée mais à construire. Pour ce faire, la méthode employée joue un rôle primordial. Aux Douanes, deux méthodes opposées semblent se succéder en alternance : des projets affichant une vision globale des changements à réaliser, qualifiés de « big-bang » par certains interlocuteurs syndicaux ; des processus progressifs ou incrémentaux, baptisés « fil de l'eau » par l'ensemble des acteurs rencontrés.

La tentative de réforme d'envergure menée entre 1999 et 2000 au Minéfi et proposée sous l'appellation « mission 2003 » se présentait comme l'archétype du « big bang » et semble avoir cristallisé l'ensemble des dysfonctionnements du dialogue social au sein de cette administration (Pernot, 2002). Rejetée à la suite d'une intense mobilisation des personnels, la réforme n'a pas cédé la place à l'abandon des anciens projets mais à une méthode plus progressive et incrémentale de changement, « Bercy en mouvement » rebaptisé « Bercy ensemble » après le changement ministériel d'avril 2004. Celui-ci n'est plus un fait, une vision finale de ce que doit être le Minéfi, mais un processus continu et ajustable. Si cette dernière méthode comporte des risques (sentiment d'instabilité permanente, d'avenir indéfini), elle offre moins de prise à une perception globale et donc atténue le risque de rejet. Ce long mouvement de réforme a conduit à une reconfiguration de l'activité, des réagencements importants qui « affectent en profondeur le travail des agents et l'idée qu'ils s'en font » (Grimault *et al.*, 2005).

À l'instar du reste du Minéfi, les réformes ou réorganisations menées au sein des Douanes ces dernières années sont non seulement caractérisées par leur continuité, par le fait qu'elles appartiennent à un processus continu de transformation, mais aussi par les changements de méthode dans leur mise en œuvre. Le PSD se range bien dans la catégorie des réformes « big-bang », qui ne sont pas sans avantage pour les organisations syndicales : *« le fait d'avoir un PSD, ça a eu deux vertus pour les organisations syndicales. [...] La première vertu, c'est de nous donner une visibilité sur les réformes, donc de pouvoir en tout cas avancer des arguments sur le plan macro - en disant : regardez, si vous faites ça, globalement, voilà ce qu'il risque de se passer - donc une vision. Et en plus, ça permet les mobilisations. »* (CFDT)

La vision à moyen terme des réformes permet aux organisations syndicales d'informer les personnels, de communiquer sur les conséquences globales de la réforme et ainsi de préparer la mobilisation. La riposte est plus difficile à construire quand il s'agit de réformes à bas bruits, au fil de l'eau comme la DGDDI en connaît dans les dernières années : *« Maintenant, elle [la direction] fait du dépeçage localisé, sans avancer un plan global. »* (Solidaires)

Quelle que soit la méthode, la qualité du dialogue social qui entoure sa conception et sa mise en œuvre est également déterminante dans l'acceptabilité et la réussite des changements. Ce qui est toujours contesté, c'est une réorganisation des services sans concertation préalable. Sont aussi mis en cause des modes de management qui ne laissent que peu ou pas de place au dialogue social avec les représentants du personnel. Dans ce domaine également, les pratiques alternent entre négociation, consultation ou *« verticalité de plus en plus assumée »* (FO) dans les deux dernières années. Dans les années 2000, la Douane avait donné sa place à un *« syndicalisme de négociation. Avant 2007, on venait avec les dossiers et on discutait avec la direction. On peut donner l'exemple de la réforme statutaire des catégories A des services déconcentrés de 2007 »* (FO). Il n'y avait pas d'accords formels mais les organisations syndicales pesaient au travers de la concertation. La période 2007-2012 a été vécue comme *« une période très faste pour le dialogue social »* (FO). Les réductions d'effectifs se sont accentuées avec l'arrivée au pouvoir de N. Sarkozy mais la règle dite du retour catégoriel (redistribution de 50 % des gains économisés par les suppressions d'effectifs) a poussé à des négociations formalisées pour assurer cette redistribution (Accords de Montreuil 1 en 2008 et de Montreuil 2 en 2012 signés par la CFDT, FO et l'UNSA). À partir de 2012, la pression à la baisse des effectifs reste forte et le retour catégoriel est abandonné.

■ Le Plan Stratégique des Douanes : un retour au big-bang ?

La mise en place du Plan stratégique des Douanes fin 2012 avec pour horizon 2018 a permis de donner une visibilité à tous les agents des réorganisations et adaptations souhaitées par la direction. Le plan rompt avec la méthode précédemment utilisée : « *Ce qu'on avait vécu aux douanes, avant la mise en place d'un PSD, c'était des réformes au fil de l'eau. Et c'était une stratégie annoncée par l'administration. C'est-à-dire qu'elle faisait une réforme, qu'elle fermait une structure en Savoie, et voilà, elle faisait ce travail-là, elle l'annonçait après. Après elle fermait une structure dans le Nord et, en fait, il n'y avait pas de vision globale. [...] Ce qui était finalement assez efficace du point de vue administratif et du point de vue de l'employeur, parce que ça empêchait toute forme de mobilisation : une fois que le petit collègue en Savoie est impacté, tu ne mobilises pas les gens du Nord, les gens du Sud, et inversement* » (CFDT).

Le PSD a été présenté par l'administration via 27 actions ou mesures (voir l'encadré sur la présentation des mesures). Le projet comporte six axes stratégiques : le développement des compétences managériales ; l'optimisation de la gestion des ressources humaines en vue d'améliorer les conditions de travail, la sécurisation de la carrière des agents et le renforcement de leurs capacités ; le développement informatique et la modernisation des procédures douanières en vue d'une maximisation des recettes ; le renforcement du cadre institutionnel, du partenariat, de la coopération et de la compatibilité avec les instruments juridiques de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) ; le renforcement de la lutte contre la fraude, la criminalité transfrontalière organisée et le terrorisme ; et enfin, un axe dont l'objet est l'éthique et la déontologie.

Le projet du PSD est ambitieux mais c'est la reconfiguration territoriale et la centralisation des trois branches de la Douane qui vont cristalliser l'opposition des personnels et des syndicats. En ce qui concerne les opérations commerciales, l'objectif est de renforcer la spécialisation des bureaux sur un type de mission fiscale avec des compétences territoriales plus larges. Cette spécialisation se traduit par la fermeture de bureaux mais aussi par une incertitude plus grande sur le maintien des sites ainsi spécialisés si la mission disparaît²⁴. Concernant la surveillance, l'objectif est de regrouper les unités et de mettre en place un pilotage resserré de l'activité des équipes au moyen du contrôle par des indicateurs. Enfin, la rationalisation concerne la fusion des fonctions supports, le PSD prévoyant un regroupement des directions régionales qui devaient passer de 40

²⁴ On comprend que le projet actuel de création d'une agence du recouvrement qui transférerait le recouvrement des droits indirects à la DGFIP inquiète plus particulièrement les agents spécialisés sur une mission et pour qui, si celle-ci est transférée, il n'y a plus d'activité.

à une dizaine. Sa mise en œuvre s'accompagne d'une réduction d'effectifs jusqu'en 2020.

Le PSD a été vécu comme une expérience douloureuse pour tout le monde du fait de son caractère descendant, imposé sans aucune négociation possible mais surtout parce que les objectifs généraux affichés ne disaient rien des moyens pour les atteindre : « *l'administration nous a fourni une plaquette en papier glacé, très jolie, présentant 27 actions. Cette plaquette, c'était une opération de communication.* » (FO) Il y avait en effet un manque de visibilité, que ce soit à moyen ou à long terme, sur le contenu concret des réorganisations. « *Les annonces ont été faites au coup par coup, c'était plus un supplice chinois qu'autre chose. Et cela a été très mal vécu par tout le monde, parce que les organisations syndicales ne pouvaient pas jouer leur rôle de relais auprès des agents, puisque personne ne savait rien, même ici* » (DRH Douanes). La certitude d'une forte répercussion sur le maillage territorial de la Douane, touchant l'ensemble des structures d'organisation (bureau, brigade, division, DR et DI) a contribué à la mobilisation des agents contre le projet. De plus, si le volet concernant l'objectif organisationnel était relativement détaillé, il n'y avait rien de prévu concernant les conséquences des redéploiements, ni en termes d'accompagnement social, ni en termes de gestion des parcours professionnels et des compétences.

En partie du fait de la mobilisation des agents contre le PSD, mais aussi du fait de la difficulté de mise en œuvre des mesures concernant les structures locales, le calendrier a été aménagé dans le temps²⁵. Rétrospectivement, les responsables de la DRH des Douanes soulignent la violence du plan : « *violent pour les organisations syndicales, violent pour les agents, violent pour les managers, violent pour la RH aussi. Personne n'a envie de se replonger là-dedans* ». Désormais, les décisions de transformations territoriales ou des missions sont prises dans un cadre annuel, rarement pluriannuel.

27 mesures pour la Douane de Demain

Mesure n° 1 : Créer un service des grands comptes.

Mesure n° 2 : Accompagner la concentration du dédouanement dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union (CDU).

Mesure n° 3 : Accompagner la concentration du fret postal, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union (CDU).

Mesure n° 4 : Renforcer les cellules conseil aux entreprises pour accompagner les PMEETI.

Mesure n° 5 : Rationaliser la fiscalité des transports : regrouper la gestion de la TSVR et des contrôles de remboursements de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

²⁵ Nos interlocuteurs évoquent des fermetures ayant pris plus de deux ans, d'autres finalement abandonnées au bout de quelques mois.

Mesure n° 6 : Réorganiser la gestion du DAFN en liaison avec les travaux conduits avec la direction des affaires maritimes.

Mesure n° 7 : Constituer des pôles spécialisés « énergie » au moins au niveau régional.

Mesure n° 8 : Réorganiser la gestion de la TGAP (création d'un second centre de gestion national) et création d'une télé-déclaration.

Mesure n° 9 : Dématérialiser les déclarations en matière de contributions indirectes (dématérialisation de la déclaration récapitulative mensuelle - DRM).

Mesure n° 10 : Regrouper au niveau régional la gestion et le suivi du réseau des débitants de tabac.

Mesure n° 11 : Resserrer le réseau comptable, pour parvenir à une recette par direction interrégionale.

Mesure n° 12 : Généraliser le télépaiement.

Mesure n° 13 : Créer un service d'analyse de risque et de ciblage (SARC).

Mesure n° 14 : Créer des cellules interrégionales de programmation des contrôles (CIPC) en remplacement des cellules de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC).

Mesure n° 15 : Créer des centres opérationnels dédiés à la surveillance terrestre à compétence zonale élargie.

Mesure n° 16 : Regrouper certaines brigades pour augmenter leurs capacités opérationnelles.

Mesure n° 17 : Poursuivre la réflexion interministérielle sur une nouvelle répartition de la tenue des PFF.

Mesure n° 18 : Participer au programme PNR (Passenger Name Record).

Mesure n° 19 : Dans le cadre du dispositif de lutte contre les grands trafics et la fraude fiscale, maintenir des résultats élevés, sur la base d'objectifs quantifiés actualisés chaque année, dans les principaux secteurs (stupéfiants, contrefaçon, tabacs notamment).

Mesure n° 20 : Renforcer le rôle et les pouvoirs du SNDJ grâce à de nouveaux outils juridiques.

Mesure n° 21 : Renforcer le pilotage et optimiser l'organisation du dispositif garde-côtes.

Mesure n° 22 : Reconfigurer l'organisation entre DI et DR en prenant en compte les particularités de l'outre-mer.

Mesure n° 23 : Définir les grandes orientations en matière de « politique des ressources humaines » à horizon 2018.

Mesure n° 24 : Mettre en place une cellule « conseil, mobilité et parcours professionnels ».

Mesure n° 25 : Concentrer l'appareil de formation et monter en gamme les formations techniques.

Mesure n° 26 : Faire du système d'information (SI) un axe prioritaire dans la stratégie de la douane à l'horizon 2018.

Mesure n° 27 : Créer une structure dédiée à la réingénierie des processus et à la simplification administrative.

Tiré du Projet stratégique de la Douane, Ministère de l'Économie et des Finances, janvier 2014

1.3. La mobilisation contre le PSD : historique d'un conflit

La réflexion sur un plan stratégique des Douanes est demandée par les ministres dès fin 2012 et son élaboration est menée par la DGDDI au long de l'année 2013 associant, au travers de réunions de travail tenues aux niveaux local et national, un grand nombre de services et d'agents, ainsi que les représentants de la plupart des interlocuteurs économiques ou institutionnels de la douane.

L'annonce du PSD a généré un long conflit social dans une direction dans laquelle les réorganisations n'avaient jusque-là pas fait l'objet d'une telle mobilisation. Face au choc provoqué chez les agents et leurs représentants par le contenu du plan, aucune organisation syndicale représentative n'a souhaité participer à la concertation proposée par la direction générale. Dans le même temps, elles ont constitué une intersyndicale pour organiser la mobilisation. Un des moyens d'action originale a été la tenue d'États

Généraux le 18 septembre 2013 Palais d'Iéna²⁶. Initiés par la CGT puis portés par l'ensemble de l'intersyndicale, ils ont permis de donner une visibilité au refus du PSD par les douaniers et, surtout, constitué une ébauche de contre-réforme, un contre-projet. L'objectif était de dire « on n'est pas qu'un coût, il ne faut pas voir la mission que sous l'angle de son coût, mais il faut aussi la voir sur le plan de son efficacité, et parfois l'efficacité peut aussi ramener de l'argent, parce qu'on a une administration fiscale. » (CFDT)

Mêlant des acteurs institutionnels, des politiques, des PDG de grandes entreprises, des syndicalistes étrangers, des avocats, des associatifs, des universitaires et des membres du CESE, l'objectif de ces États généraux était de « construire ensemble la Douane de demain ». Invitée, la direction de la Douane a refusé d'y participer. Les répercussions de ces États Généraux ont été nombreuses, notamment celle de montrer la maturité du mouvement d'opposition qui ne pouvait plus être vu comme une résistance de principe au changement : « *ça a eu un impact psychologique sur nos partenaires* » (CFDT). L'administration n'a pour autant repris aucune des propositions faites à cette occasion dans son plan.

²⁶ <https://www.cgtdouanes.fr/missions/etats-generaux/dossier-de-presse/article/dossier-de-presse-etats-generaux-18-septembre-2013-au-palais-d-iena>

Programme des États Généraux de la Douane 18 septembre 2013

9h-9h30 – Ouverture des États généraux

Mot d'accueil et présentation sommaire de la démarche et de la journée

9h30-10h30 - Union Européenne : 1 réglementation, 28 façons de l'appliquer

10h30-12h - La Douane et l'environnement : une activité multifacette

- la lutte contre le trafic d'espèces protégées (CITES / Convention de Washington)
- la lutte contre les trafics de déchets (Convention de Bâle) et les pollutions maritimes (POLMAR)
- la fiscalité environnementale : fiscalité écologique, énergétique et des transports

12h-13h - La Douane et la contrefaçon : quels sont les vrais enjeux ?

13h-14h30 – Pause déjeuner

14h30-15h30 - Le service public douanier sur le territoire : quels destinataires, quelle proximité ?

15h30-16h30 - La Douane et la protection du consommateur : prévenir ou guérir ?

16h30-17h30 - La lutte contre la fraude : un enjeu de justice fiscale et sociale, un impératif contre la concurrence déloyale

17h30-18h – Conclusion des travaux

Parallèlement, de septembre 2013 à mi-2014, la dynamique syndicale unitaire a généré une mobilisation importante des agents contre le PSD selon des formes certes classiques mais réussies : grèves, journées d'actions nationales unitaires, mais aussi des actions locales. « *On a fait 1 000 ou 1 500 douaniers dans la rue, pour un effectif global de 17 000, c'est quand même gigantesque, avec des bureaux fermés, des journées des douanes mortes, des taux de grévistes qui approchaient les 60 %* » (Solidaires). Pendant la durée de l'intersyndicale, il y a également eu un boycott de l'ensemble des Comités techniques. Cette situation de blocage a été maintenue par l'ensemble des organisations syndicales : « *Il n'y a pas eu de jeu de tirer la couverture à soi pour certaines organisations et il y a eu une vraie sincérité parce que cela touchait à l'identité du métier et à ses fondements stratégiques, à son implantation sur le territoire* » (Solidaires). Le mouvement a en effet permis de redonner une unité, une identité, un sentiment fort d'appartenance à un corps administratif mais aussi un engagement ou réengagement professionnel à l'ensemble du personnel des Douanes.

Le rapport de force établi dans les mobilisations autour d'une unité syndicale constructive rare a imposé le réexamen du plan et la négociation des projets d'accompagnement et de parcours professionnel qui faisaient défaut au PSD. Après la manifestation unitaire de mars 2014, le rassemblement syndical va cependant progressivement s'effriter. Dans un premier temps, une partie des organisations

syndicales (CGT, UNSA, Solidaires) va demander l'arbitrage direct du ministre des Finances (Michel Sapin à l'époque) pour tenter de contourner les blocages avec la DGDDI. En juin 2014, le ministre souhaite sortir du conflit et propose un aménagement du plan organisationnel avec le maintien des directions régionales ainsi que la négociation d'un plan d'accompagnement. Ce maintien constitue une des principales victoires de la mobilisation et rassure l'ensemble des agents dont une des préoccupations était le redéploiement territorial de leur emploi. Mais ces propositions sont diversement appréciées par les organisations syndicales : « *à partir du moment où on est rentré dans un processus de discussion, pour nous, on n'allait pas discuter de l'essentiel, mais on allait discuter déjà de la marge, c'est-à-dire discuter des conditions de la défaite* » (Solidaires).

À l'automne 2014, le principe d'un accord sur l'accompagnement social et, plus tard, sur le redéploiement des parcours professionnels²⁷ est obtenu. L'accord d'accompagnement est négocié par le secrétaire général du ministère, donc à Bercy et pas aux Douanes. Le jeu des acteurs entre les différentes directions du ministère a son importance, notamment pour l'application ultérieure de l'accord (voir *infra*). Le jeu entre organisations syndicales joue tout autant : « A ce moment-là, l'intersyndicale explose car les organisations syndicales n'avaient pas les mêmes ambitions, ni la même vision de la négociation et ne partageaient pas forcément le même souhait de sortie de crise » (FO). La négociation s'ouvre au départ avec la participation de la seule CFDT, FO et l'UNSA rejoignant la table de discussion début 2015 seulement, après qu'une nouvelle mouture de l'accord a été amendée sur quelques points. La version finale sera signée le 2 mars 2015 par ces trois organisations, ce qui en fait de justesse un accord majoritaire.

L'accord reprend les dispositions en vigueur à l'époque dans la fonction publique pour l'accompagnement des mobilités liées aux restructurations mais y ajoute des avantages significatifs pour les douaniers. Les points forts de l'accord sont d'abord financiers avec le doublement des primes de restructuration et le renforcement des allocations d'aide à la mobilité. Ce sont surtout les modalités du reclassement des agents qui en font l'originalité : le délai entre l'annonce de la restructuration et l'obligation de quitter le poste porté d'un à deux ans ; un droit à la mobilité inter-directionnelle.

En conclusion, on peut souligner l'unité syndicale, concrétisée lors des États Généraux en septembre 2013, qui a permis à terme de mettre en place un plan d'accompagnement du PSD et de garder les directions régionales. Malgré tout, cette unité a été mise à mal par l'ouverture des négociations. Finalement, un accord a été signé mais dans un climat

²⁷ Un accord sur les parcours professionnels sera signé en 2016, signature largement facilitée par l'arrivée d'une nouvelle directrice des ressources humaines. Il concerne surtout les cadres.

de division syndicale. De fait, certains syndicalistes soulignent combien le dialogue social fut difficile, long, compliqué avec un sentiment de solitude dans la négociation : « *On s'est retrouvé tout seul autour de la table et cela a été un moment particulièrement pénible qui a duré quasiment tout le long de la négociation, qui a duré 6-8 mois* » (CFDT).

L'accord d'accompagnement social de 2015

L'accord « relatif au renforcement de l'accompagnement social et financier des personnels de la DGDDI dans le cadre de la mise en œuvre du projet stratégique de la Douane » s'applique aux seuls agents identifiés comme restructurés, il crée donc des droits individuels.

Accompagnement social

- Priorité de reclassement interne avec un délai de préavis de deux ans
- A défaut, si l'agent le souhaite, priorité à la mobilité inter-directionnelle
- Prestations d'action sociale, notamment d'aide au logement
- Accompagnement à la reconversion et formation professionnelle

Accompagnement financier

- Création d'un complément spécifique de restructuration (maximum de 15 000 €)
- Garantie du maintien de rémunération
- Allocation d'aide à la mobilité du conjoint

2. Les leviers de l'action syndicale

Le travail syndical consiste à mettre en mots, à traduire en revendications partagées, le ressenti, les inquiétudes et surtout les demandes des agents. Pour que cette traduction reflète les dires des agents, il faut que les syndicats soient proches d'eux. Les travaux menés sur les Douanes montrent que les organisations syndicales des Douanes ont une relation de proximité avec les agents (Damesin et al., 2004). Leurs discours sur les évolutions de cette administration et leurs représentations de ses missions, malgré ou plutôt du fait de leur diversité, sont en phase avec ceux des agents. Elles présentent des positions et des revendications très proches des doutes et des attentes qu'ils expriment, preuve de la proximité du lien qu'elles entretiennent avec eux. Cela ne veut pas dire pour autant que l'intérêt individuel de l'agent l'emporte sur l'intérêt général ; le syndicat, parce qu'il a vocation à défendre le service public, peut être amené à avoir des positions différentes de celles des agents, voire qui entrent en contradiction avec leurs intérêts particuliers. La stratégie syndicale est donc le résultat d'une élaboration complexe.

Pour mobiliser les agents, pour peser face à la direction, les syndicats mobilisent un répertoire large d'actions collectives selon les périodes et les milieux professionnels qu'ils représentent (Tilly, 1984). Face au PSD, quels ont été les leviers de la

mobilisation ? (2.1) L'un des principaux, dans ce cas, a été le recours à des journées de grève mais leur préparation a reposé sur des formes d'action plus originales. La question de l'issue du conflit s'est ensuite posée : le débouché naturel qu'est la négociation a révélé les clivages entre les stratégies des différentes organisations syndicales : quand négocier et avec qui ? (2.2) Enfin, en revenant à la période présente, nous présentons les difficultés soulevées par les acteurs quant à la mise en œuvre de l'accord et, pour conclure, examinons les difficultés des organisations syndicales face au désengagement des personnels (2.3).

2.1. Quels leviers pour l'action syndicale face à la réforme ?

Face au PSD, c'est principalement la grève, soutenue par l'ensemble des organisations syndicales des Douanes, qui a permis d'infléchir les projets de la direction. Mais la visibilité donnée dans l'espace public aux conséquences de ces projets a également contribué à la réussite des mobilisations.

■ Rendre publics les projets de l'administration

Le quotidien des luttes reste le plus souvent inaperçu des médias, certainement du fait de la croyance des journalistes, amplement partagée, en une marginalisation des mobilisations « traditionnelles » du monde du travail qui induit un recours, de plus en plus fréquent, à des moyens d'action jugés radicaux (Bérout, 2010). Le choix de modalités d'action mettant sur la place publique les revendications des salariés a eu deux avantages dont les syndicats des Douanes ont su tirer profit : d'une part, elles ont conduit à une forme de dramatisation qui a fait entrer le conflit dans le champ politique en contraignant les pouvoirs publics à une réaction ; d'autre part, elles ont permis, en retour, de transformer la médiatisation en ressource pour la mobilisation, reconfigurant ainsi les stratégies pensables (IRES, 2017).

Nombre d'opérations publiques (distributions de tracts, journées Douanes mortes, cortèges de rue, communiqués de presses, etc.), classiques mais coordonnées entre elles, ont permis aux douaniers de signifier dans l'espace public, de populariser leur opposition au PSD. Cependant, pour certaines organisations syndicales, notamment la CGT, face à la détermination du pouvoir politique à mener les réformes et, en écho, la difficulté à mobiliser des agents devenus fatalistes sur le sort qui leur était réservé, la recherche d'une certaine originalité dans l'action protestataire s'est imposée. La recherche d'appui extérieur est passée par une forme plus innovante : des États Généraux qui, au-delà de la médiatisation du conflit, ont eu deux effets principaux. D'une part, ils ont permis de crédibiliser les propositions syndicales, de montrer qu'elles avaient un projet alternatif et une volonté de discuter sur les missions de la Douane à maintenir,

à développer ou à créer : « *il y a eu vraiment des acteurs extérieurs, cela a permis de remettre dans le champ du discours que la Douane, ça sert à quelque chose.* » (Solidaires) ; donc, de montrer que la mobilisation ne tient pas uniquement à la fameuse « résistance au changement » des fonctionnaires. D'autre part, elle a eu un impact fort en termes de légitimité du mouvement et des organisations syndicales. Comme nous l'avons dit, le succès des Etats-généraux - « *c'était presque beaucoup mieux que ce qu'aurait pu faire l'administration [...] ça avait de la gueule* » (CFDT) – a inquiété les politiques et l'administration et a forcé à une inflexion du PSD.

■ La grève pour montrer la détermination des agents

Nous l'avons vu, Le PSD a, d'une certaine manière, constitué un levier important pour s'opposer aux réorganisations. En objectivant les structures organisationnelles à atteindre, il a donné aux organisations syndicales un argumentaire pour catalyser le malaise ressenti par les agents. Il a aussi facilité la communication sur le projet et, par-là, la mobilisation plus difficile contre les réformes « au fil de l'eau ».

La mobilisation a été forte et longue (presque un an) mais la forme de la grève a été celle, traditionnelle dans la fonction publique, de journées nationales d'action constituant deux ou trois temps forts : « *il y a eu vraiment quelque chose d'assez fort à l'époque qui s'est créé, avec des mobilisations dans notre secteur, des manifestations parisiennes, on a affrété des bus pour faire venir les collègues de province* » (Solidaires). Malgré le caractère discontinu des cessations d'activité, c'est certainement la mémoire des précédents conflits durs des Finances²⁸ qui a forcé l'administration à aménager le PSD et ajouter un accompagnement social ; c'est certainement aussi l'unité des syndicats tout au long de la période de conflit autour d'une intersyndicale qui a pesé pour mobiliser face à la réforme. L'intersyndicale a semblé la réponse la plus appropriée pour ne pas s'isoler dans le conflit. Le boycott unanime, y compris par la CFDT, des réunions de CTR souligne la qualité des compromis réalisée au sein de cette intersyndicale.

2.2. Comment sortir du conflit ?

■ Un rapport complexe à la négociation

Le binôme mobilisation/négociation est un grand classique des mouvements syndicaux et toujours délicat à faire fonctionner. Au-delà des postures de ceux qui accusent les autres de ne jamais vouloir négocier et ceux qui leur reprochent d'être trop pressés de le faire, le bon moment pour décider d'entrer en négociation, juste avant que la

²⁸ Tout particulièrement celui de 1989 où, pendant six mois, toutes les directions du ministère ont été touchées à un moment ou à un autre (Narritsens, 1991) ou celui de 2000, de moindre ampleur mais aux résultats bien plus impressionnants puisque la grève aboutira non seulement au retrait du projet de réforme mais, ce qui est rare, à la démission du ministre qui le portait (Pernot, 2002).

mobilisation ne s'essouffle, n'est jamais facile à trouver. Dans le cas des Douanes, il y a eu une divergence nette sur cette appréciation du bon moment, entre les organisations qui voulaient entrer en négociation sur l'accompagnement social et celles qui le voyait comme une acceptation du PSD, faisant ainsi éclater l'unité syndicale.

Pour la CFDT, la négociation est la forme privilégiée de la concertation sans pour autant être l'unique moyen d'action : « *Nous, on s'est dit, à la CFDT, on va marcher sur nos deux jambes, on va continuer de lutter contre le PSD mais de toute façon, puisqu'il y aura des réformes – parce qu'il y en aura, on le savait – on va essayer d'améliorer l'ordinaire de ceux qui sont réformés* » (CFDT). La CFDT a continué de participer activement aux actions collectives, ce qui était important pour leur réussite du fait de la capacité de mobilisation de cette organisation, quitte à se faire « *secouer par les autres* » : « *parce qu'on se faisait allumer mais nous, on serrait les dents, on allait quand même dans les mobilisations, ce n'était pas facile* » (CFDT). Quitte aussi à se retrouver seule à la table des négociations. Pour autant, ce choix est encore sujet à interrogation : « *le soufflé est un petit peu retombé. Est-ce que le fait qu'il y ait un accord, ça empêche de... je ne sais pas* » (CFDT). Dans un univers où le mécanisme de la représentation syndicale est profondément implanté, la médiation syndicale a sans doute fortement contribué à l'acceptabilité du changement, ou au moins découragé de poursuivre les actions pour le rejet de la réforme. L'annonce de l'ouverture de négociations n'a pas mis fin à la grève mais la mobilisation s'est rapidement étiolée.

À l'opposé, deux organisations, la CGT et Solidaires, ont décidé de ne pas négocier : « *on considérait qu'on avait un avantage stratégique fort puisqu'il y avait une intersyndicale mobilisée et des agents mobilisés pour ne pas entrer en négociation sur des termes qui ne soient pas ceux de l'intersyndicale, mais ceux de l'administration.* » (Solidaire) Pour elles, négocier l'accompagnement revenait à entériner les propositions mises sur la table par l'administration modifiant le PSD. La position de FO a été plus inconfortable. Certainement pour se différencier de la CFDT, peut-être également parce qu'elle estimait que des concessions plus importantes pouvaient être obtenues sur le PSD, elle ne s'est jointe aux négociations qu'à la fin 2014, évitant ainsi de prendre à rebours son électorat largement composé de cadres de proximité.

La négociation s'est déroulée principalement avec une puis deux organisations syndicales : « *Quand on a vu les autres arriver, on était finalement soulagé, parce que l'accord seul, il ne valait rien, de toute façon. Nous, on aurait communiqué pour dire à côté de quoi on est passé* » (CFDT). L'accord final était certes majoritaire mais les conditions de sa négociation ont rendu plus difficile son application (voir *infra*).

■ **Le jeu des acteurs dans un univers où la négociation reste « une configuration toujours en devenir »²⁹.**

L'absence d'une partie prenante dans un accord, que ce soit côté administration ou côté syndicats, pose le problème de la mise en œuvre des accords mais aussi de la reconnaissance des syndicats qui l'ont porté et signé. En effet, la place, le rôle et le poids des organisations syndicales signataires et non signataires n'ont pas été sans conséquence. Le sentiment qu'il y a peu de prime à ceux qui négocient est un sentiment fort parmi les signataires syndicaux de l'accord, l'impression de ne pas tirer bénéfice de la signature, notamment vis-à-vis des agents, alors qu'on a dû batailler et s'impliquer individuellement et syndicalement pour y arriver. Dans le même temps, les signataires observent une utilisation de l'accord dans un but tactique par les non-signataires qui, tout en dénonçant l'accord, en revendiquent l'application dans les cas de restructurations d'entités administratives. *« Aujourd'hui, je pense qu'ils sont toujours dans le format de dire : on va pouvoir s'opposer de façade, [...] envoyer toujours les mêmes au casse-pipe, et essayer après de tirer les bénéfices, à la fois de notre positionnement – on est très dur, on ne négocie rien – et de toute façon on aura le bénéfice de ce que les autres vont faire. »* (CFDT)

Dans le même ordre d'idée, l'administration réunit le comité de suivi de l'accord (trois fois par an) juste avant les CTR afin que toutes les organisations syndicales aient la même information : *« c'est au CT réseau, qu'on a annuellement la liste des réorganisations par direction. Donc ils les donnent à toutes les organisations syndicales. D'ailleurs, ils s'arrangent pour faire le comité de suivi avant le comité technique de réseau, pour ne pas exclure la CGT et Solidaires »* (CFDT). Même s'il semble normal que l'ensemble des organisations ait les informations concernant les restructurations, là encore, il n'y a pas de prime à la signature.

En effet, les difficultés de mise en œuvre de l'accord négocié entre les syndicats et l'administration des Douanes sous l'égide du Secrétariat général trouvent aussi leurs sources dans le fait que les administrations concernées par la réalisation de l'accord n'en sont pas signataires, ni même parties prenantes. Les rivalités entre les acteurs syndicaux en sont démultipliées au niveau ministériel, les complications de la réalisation de l'accord devenant quasiment des anticipations auto-réalisatrices. Le regard administratif posé sur cet accord souligne le fait qu'il n'y a eu aucune ou peu de marges de manœuvre : *« Qu'il y ait un dialogue social certainement compliqué, la question n'est pas là, mais les organisations majoritaires à la DGFIP étaient les organisations non-signataires du protocole chez nous. Il y avait un jeu, assez triste d'ailleurs, entre les*

²⁹ Marc, 2012, p.5.

organisations non-signataires de la Douane et les organisations majoritaires de la DGFIP, pour faire capoter ce protocole et faire en sorte que les agents n'arrivent jamais à la DGFIP. » (DRH Douanes)

2.3. La mise en œuvre de l'accord d'accompagnement dans un ministère en réorganisation permanente

La mise en œuvre de l'accord a été un processus compliqué, tant du côté de la direction que du côté des agents. Différents points ont généré des complications.

En premier lieu, le délai allant jusqu'à deux ans entre le moment où la restructuration est officialisée et le moment où l'agent quitte son poste paraît favorable sur le papier. Cet engagement peut cependant se révéler plus compliqué sur le terrain. D'une part, le délai rend plus délicate la gestion de l'entité restructurée, la prévision des emplois devenant difficile. *« Notre discours a toujours été de dire : plus vous anticipez dans ce délai de deux ans, plus vous pouvez réfléchir, prendre des contacts, voir en Douane ce qui vous est offert et ensuite à la DGFIP afin de se préparer aux entretiens de recrutement, aux possibilités de formation qui vous sont offertes par la DGFIP, passage à l'école et ainsi de suite, cela demande une réflexion, du temps. Ne vous y prenez pas à la dernière minute, mais au contraire étudiez toute proposition. Mais au niveau des organisations syndicales douanières non-signataires, cela a été l'inverse : « faites traîner les choses pendant deux ans », promettant toujours aux agents un miracle qui n'arrivera pas, de toute façon » (DRH Douanes).*

En second lieu, la mobilité inter-direction prioritaire avec la DGFIP a constitué une difficulté à part entière. Principalement parce que si le protocole a organisé un reclassement automatique vers la DGFIP, la réalisation n'est pas aisée. La garantie n'entre en jeu que sous des conditions bien particulières : il ne faut plus qu'aucun service douanier n'existe dans la circonscription, dans le département, pour pouvoir actionner les services de la DGFIP. Ce reclassement constitue en quelque sorte le dernier recours de l'agent. Cette situation pose différents problèmes. Tout d'abord, le passage de la Douane vers la DGFIP n'est pas forcément la solution la plus souhaitée par les agents. Culturellement, les douaniers cherchent à rester en douane. De fait, les agents qui ont décidé de demander un poste à la DGFIP sont ceux qui ont épuisé toutes les solutions possibles au regard de leur situation personnelle et qui souhaitent rester dans la région, souvent pour des raisons économiques ou familiales très fortes. Depuis la signature de l'accord, les mutations à la DGFIP ont concerné moins de 10 agents. Malgré ce nombre réduit, la DGFIP n'a pas accueilli favorablement les douaniers candidats à la mobilité. La non-implication de la DGFIP dans la négociation de l'accord a été un frein à la réalisation effective de ces mutations, notamment en faisant en sorte que la mobilité soit

quasiment impossible en complexifiant la procédure. Ce résultat assez décevant prouve la difficulté de réaliser une mobilité inter administrative à l'intérieur même d'un ministère. *« L'absence de la DGFIP dans le cadre des signataires, alors qu'elle est quand même le dernier recours, souligne le manque de crédibilité de l'ensemble et de la cohérence ministérielle qui est en jeu. Finalement, il y avait un peu un péché originel autour de la forme de la négociation. »* (DRH Douanes).

Finalement, le bilan tiré par l'administration de la mise en œuvre de l'accord est plutôt négatif et il ne lui semble pas envisageable de s'en servir comme modèle pour des négociations ultérieures, si tant est qu'elle les souhaite.

Conclusion : les répertoires d'action au quotidien ou comment fait-on collectif ?

Au-delà des périodes de réactivité forte face aux réformes, le travail syndical semble pris dans un dilemme entre la réponse aux attentes quotidiennes des agents, la réponse à l'urgence des réformes et la construction dans le long terme d'un collectif : *« aujourd'hui, on a une équipe qui tourne bien, mais pour que cela se traduise en résultats électoraux, il faut une quinzaine d'années. Aujourd'hui, il y a des temps entre l'urgence sociale et le temps de la syndicalisation et du développement syndical qui ne sont plus du tout raccord, et qui rendent les stratégies syndicales internes complexes. »* (Solidaires).

La défense individuelle agents est très chronophage. La prise en charge des situations individuelles, surtout dans le cas d'agents « restructurés » est utile pour renforcer la légitimité des syndicats mais se fait au détriment d'autres actions. L'ensemble des syndicats sont soumis à la même difficulté, gérer des situations d'urgence face à une administration qui se restructure en permanence, avec des conséquences immédiates sur le devenir des agents.

La représentation au quotidien est bien sûr plus aisée dans les structures où existent de grosses sections syndicales mais là aussi, convaincre les agents, les faire adhérer à un syndicat, en faire des militants, construire une action syndicale locale est un travail de longue haleine. Comme dans le secteur privé, les responsables qui portent ce travail se plaignent d'être mobilisés par la réponse au projet de réforme : comprendre les projets, rechercher l'information, l'argumentation et participer aux instances de concertation, formelles ou informelles. Dans ce contexte, le suivi de la mise en œuvre des accords s'avère également très chronophage sans que les bénéfices tirés par les agents ne soient évidents.



Chapitre 3 : Des faibles marges de manœuvre pour les organisations syndicales dans la fonction publique territoriale en milieu rural

Jusque récemment épargnées par les restrictions budgétaires afin de préserver l'autonomie des élus locaux, les collectivités territoriales sont depuis 2014 mises à contribution dans le redressement des comptes publics. Les récentes limitations de leur fiscalité propre les rendent de plus en plus dépendantes des transferts de l'État.

Comprendre la place du dialogue social dans la conduite des réorganisations tel était l'objectif premier de cette enquête. Néanmoins, une fois sur le terrain, il est assez vite apparu que la marge de manœuvre des organisations syndicales, en termes de négociation, est extrêmement faible dans des collectivités locales disséminées sur un territoire rural. Dans un tel contexte, nous avons fait le choix d'interroger les syndicalistes sur leur pratique quotidienne pour comprendre quelles sont les entraves posées au dialogue social.

Après un rappel du contexte des dernières réformes que connaît la fonction publique territoriale (partie 1), nous présentons l'analyse que les représentants syndicaux font de leur impact sur les conditions de travail des agents, des problèmes que ceux-ci rencontrent ainsi que les stratégies qu'ils mettent en œuvre dans leur activité syndicale (partie 2). Nous concentrons enfin sur les leviers d'action à leur disposition pour tenter de répondre aux problèmes des agents, mais qui sont aussi des points d'appui pour que la négociation puisse aboutir à des résultats (partie 3).

Nous verrons en particulier de quelle manière l'ensemble de ces questions se déclinent en milieu rural. Le choix a été fait d'enquêter au sein des organisations syndicales CFDT (fédération interco) et CGT (fédération des services publics) dans un territoire rural dans deux départements du Sud-est de la France (Malbarbe et Carmes)³⁰ où la CFDT est bien implantée dans la fonction publique.

La méthode d'enquête

Étant donné la configuration de la fonction publique territoriale en milieu rural (extrêmement hétérogène en termes de statuts d'emploi, de métiers et de présence

³⁰ Les noms des départements et des villes, ainsi que les prénoms des enquêtés ont été modifiés pour préserver l'anonymat.

syndicale), nous avons décidé de ne pas cibler une section syndicale en particulier. En effet, il a été plus pertinent de s'intéresser aux pratiques des acteurs syndicaux des fédérations interco CFDT et des services publics CGT au sein respectivement de l'Union Territoriale Interprofessionnelle (UTI) de Carmes-Malbarbe et de l'Union départementale (UD) de Carmes.

Regroupée en syndicat bi-départemental, la CFDT est la première organisation syndicale de la fonction publique territoriale où la Fédération Interco compte près de 300 représentants des trois catégories de la fonction publique (A, B, C), dans les instances et commissions paritaires des collectivités territoriales et préfectures des deux départements. Elle est aussi présente dans la majorité des CE (comité d'entreprise) des services concédés et OPH (Offices Publics de l'Habitat). Elle comprend 22 sections syndicales qui rassemblent plus de 900 adhérents, avec une progression de 28 % des adhésions depuis cinq ans³¹. Dans le département enquêté, la CGT est le deuxième syndicat dans le secteur de la fonction publique territoriale avec 1 503 votes aux dernières élections de 2019 contre 1 400 en 2014, là où la CFDT est passée de 1 683 en 2014 à 1 993 en 2019 (données de la Préfecture).

Nous avons mené des entretiens semi-directifs avec 7 syndicalistes :

- Fédération CFDT-Interco nationale (2 entretiens)
- Pascaline, Secrétaire Fédération CFDT-Interco Carmes-Malbarbe et élue au Comité technique du conseil départemental de Carmes
- Caroline, trésorière CFDT-Interco Formes Malbarbe, représentante CFDT à la CAP du Centre de Gestion, au Comité technique et CHSCT d'un des départements (Carmes)
- Nicolas, responsable Section EHPAD Malbarbe pour Interco-CFDT
- Paul, secrétaire CGT Fédération Territoriaux, élu au Comité technique du Conseil départemental de Carmes.
- Jacques, représentant CGT à la CAP du Centre de Gestion, Comité technique et CHSCT (Carmes)

1. La FPT à l'épreuve des dernières réformes

À partir de 1982, avec les lois dites « Deferre »³², une profonde décentralisation de l'administration française a été réalisée. La loi du 2 mars 1982 remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif, transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice et attribue la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents des conseils généraux et régionaux. Par ailleurs, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 transfèrent de nombreux domaines de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Enfin, la loi du 26 janvier 1984 crée une fonction publique territoriale, unifiant les statuts des personnels des collectivités et le rattachant à celui de l'ensemble de la fonction publique. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre le principe d'une organisation décentralisée

³¹ Données CFDT / voir lien : <http://www.cfdt-interco-26-07.fr/>

³² Du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque.

de la République française. La redistribution des compétences entre l'État central et les différents niveaux territoriaux se poursuit dans la première moitié des années 2000.

À partir de 2010, la fonction publique territoriale est l'objet d'une nouvelle réorganisation, cette fois dans un contexte budgétaire tendu. Avec la crise financière de la zone euro, s'ouvre une période de réduction drastique des déficits publics. La volonté de réduire les dépenses publiques n'épargne pas les collectivités territoriales. La loi de finance de 2010, qui supprime la taxe professionnelle et la remplace par une contribution économique territoriale, entame une période de reprise de contrôle par l'État des finances locales. En parallèle, la loi du 16 décembre 2010 a pour objectif de réaliser de substantielles économies de gestion en réduisant le « millefeuille territorial ». La réforme de l'architecture institutionnelle des collectivités territoriales sera suspendue par le changement de majorité au Parlement à la suite de l'élection présidentielle de 2012. Il reste cependant des innovations importantes : l'obligation de chaque commune d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)³³ ; la création d'un nouvel échelon dans les zones urbaines de plus de 500 000 habitants : la métropole ; la mise en place de l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils des différentes communautés.

La loi MAPTAM³⁴ du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe³⁵ du 7 août 2015 concrétisent la volonté gouvernementale de moderniser l'action publique territoriale. La répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales est modifiée selon un principe de spécialisation territoriale. De nouvelles compétences sont confiées aux régions, notamment en matière de développement économique durable et de transport. Le rôle du département est réaffirmé en matière de solidarité : prestations légales d'action sociale, aide sociale à l'enfance, personnes handicapées et âgées, etc. Les communes gardent des compétences générales mais un certain nombre de domaines sont transférés aux intercommunalités.

Ces évolutions sont vécues par de nombreux élus comme une recentralisation notamment parce qu'elles remettent partiellement en cause la clause générale de compétence³⁶. Par ailleurs, les collectivités territoriales souffrent de l'amputation

³³ Un EPCI est une structure administrative groupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun. Il s'agit de la forme la plus aboutie d'intercommunalité. Depuis la loi NOTRe de 2015, chaque commune doit adhérer à un EPCI à fiscalité propre, que sont les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations ou communautés de communes, et qui exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes dans le cadre d'un « projet de territoire ».

³⁴ MAPTAM pour modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³⁵ NOTRe pour nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁶ La clause générale de compétence signifie qu'une collectivité dispose d'une capacité d'intervention qui n'est pas limitée par une énumération de compétences. Cette clause a permis à de nombreux territoires de

progressive d'une bonne part de leur autonomie fiscale. D'autant que les transferts de charge de l'État, en particulier dans le domaine social (RSA, APA, etc.) n'ont pas été accompagnés de dotations correspondantes, mettant de nombreuses collectivités en difficulté financière.

Les évolutions du cadre de fonctionnement des collectivités territoriales ont plus ou moins touché les personnels de la FPT. Dans la dernière décennie, deux changements ont eu un impact sur leurs conditions de travail. D'une part, la mutualisation des services entre les EPCI et les communes qui y adhèrent, prévue par la loi NOTRe dans le but de permettre une rationalisation des moyens, a entraîné des modifications dans la situation de certains agents : localisation de leur poste et/ou modification de leur activité de travail. D'autre part, le contexte de restriction budgétaire et de moindre recrutement a accru notablement la charge de travail de nombreux postes.

Malgré l'unification du statut de la fonction publique en 1983, les conditions d'emploi et de relations professionnelles sont restées bien plus différenciées au sein des collectivités territoriales que dans la fonction publique d'État. Tout d'abord, l'autonomie des collectivités territoriales, fondée sur le principe de libre administration³⁷, fait des chefs des exécutifs régionaux (maire, président-e de conseil régional ou départemental) des employeurs aux marges de manœuvre plus importantes en matière de gestion des ressources humaines qu'un responsable d'un service de l'État. Cette autonomie est renforcée par la forte légitimité que l'élection confère aux « patrons » des exécutifs locaux : en matière de recrutement puisque les agents territoriaux reçus aux concours doivent ensuite être recrutés localement par une collectivité et que les possibilités de recours à des agents contractuels sont importantes ; en matière de conditions de travail des personnels, ensuite (temps de travail, primes, promotion, etc.). Le pouvoir des employeurs territoriaux a encore été récemment renforcé en leur donnant plus de choix dans les promotions des agents³⁸.

L'autre spécificité est la présence de trois parties : les élus dont le mandat est soumis à réélection, les cadres administratifs (directrice ou directeur général des services, DRH) dont les postes sont plus pérennes et les organisations syndicales. Les maires et les

prendre des initiatives dans de multiples domaines (culture, tourisme, enseignement, etc.). Supprimée pour les départements et les régions en 2010, rétablie par la loi MAPTAM mais à nouveau supprimée par la loi NOTRe, cette clause ne subsiste désormais que pour le niveau communal.

³⁷ La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel (art. 72 *al.* 3) qui les protège contre les empiètements de l'État et leur garantit une liberté d'agir limitée à leurs compétences administratives. Cette liberté ne s'exerce que dans le cadre des lois, décrets et arrêtés adoptés au niveau étatique.

³⁸ La loi du 19 février 2007 supprime les quotas réglementaires pour les avancements de grade et crée le ratio dit « promus sur promouvables ». La collectivité devient libre, après avis du Comité technique, de fixer le ratio maximum de promus à partir des effectifs remplissant les conditions minimales de promotion.

président-es des conseils régional et départemental ont la fonction de chef-es des services municipaux, régionaux et départementaux et sont titulaires d'un pouvoir hiérarchique leur permettant de nommer, promouvoir, sanctionner et révoquer les fonctionnaires de leur collectivité, dans les limites du statut de la fonction publique. Dans la pratique, les rôles dévolus aux élus et aux responsables des services, c'est-à-dire la répartition de la « fonction employeur », varient. Dans les grandes collectivités, le binôme élus/administration travaille en synergie alors que celui-ci est découplé dans les petites faisant appel à un Centre de gestion.

Une particularité de la gestion des personnels territoriaux : le Centre de gestion

Les Centres de gestion (CdG) sont des établissements publics gérés par des élus des collectivités et spécialisés dans le conseil et l'assistance en GRH pour les collectivités territoriales d'une zone géographique donnée. Ils interviennent dans de nombreux domaines de la gestion des personnels territoriaux que leur confient les collectivités : recrutement, organisation des concours, action sociale, droit statutaire, fonctionnement des instances de représentation des personnels.

Leur rôle est de favoriser une application uniforme et équitable du statut de la FPT. L'affiliation à un CdG est obligatoire pour les collectivités employant moins de 350 agents et facultative au-delà. Sous certaines conditions, les CT sont constitués à leur niveau.

L'état du dialogue social et le fonctionnement concret des instances de représentation sont également diversifiés selon les caractéristiques de la collectivité où ils prennent place. Au niveau national, la négociation est quasi-inexistante dans la fonction publique territoriale notamment du fait de l'absence d'une entité susceptible de représenter l'ensemble des collectivités en tant qu'employeurs. Au niveau local, le dialogue social présente des spécificités liées à la diversité des collectivités : taille, majorité politique, force de la représentation syndicale, implication de l'exécutif territorial, situation des finances locales. Les marges de manœuvre en termes de dialogue social sont fonction de la combinaison de ces différents facteurs. Dans les petites collectivités territoriales, la proximité entre les élus locaux, les usagers, les agents et leur hiérarchie facilite les échanges permanents. Ce n'est pas pour autant que la négociation s'y est répandue, cette dernière restant l'apanage des grandes collectivités.

2. Des agents en difficulté et des organisations syndicales en quête de stratégie dans des collectivités territoriales en milieu rural

2.1. Les problématiques des agents vues par les syndicats

L'analyse des entretiens réalisés avec les syndicalistes des deux organisations syndicales nous a permis de recenser les problématiques les plus répandues parmi les agents de cette zone géographique. Ces résultats ne doivent pas être considérés comme exhaustifs du point de vue des problématiques telles qu'elles sont vécues par les agents, (pour lesquelles il aurait fallu mener une enquête auprès des agents mêmes), mais comme le résultat d'une analyse et d'une réflexion menée par les syndicalistes.

Comment les représentants des organisations syndicales analysent-ils et se saisissent-ils des problématiques qu'ils rencontrent pendant leur activité syndicale ?

■ Réorganisation des collectivités territoriales et aggravation des conditions de travail des agents

L'augmentation de la charge de travail liée à la suppression des postes revient dans les entretiens comme une thématique centrale. Ainsi, Paul (CGT) nous explique qu'au département « *depuis 2016, on a perdu 100 équivalents temps plein d'agents statutaires. On a 600 agents contractuels sur 2 800 aujourd'hui* ». La charge de travail augmente en même temps que les services se désorganisent dans un contexte où certains agents se retrouvent dans une situation compliquée du fait de la disparition de leurs attributions, ce qui les amène à retrouver des affectations nouvelles parfois loin du domicile.

Le constat des syndicalistes CFDT et CGT est donc le même : la réduction des moyens a aggravé les conditions de travail des agents.

C'est le cas dans les collèges où, toujours d'après Paul, « *les réductions de moyens, notamment humains, ont amené à des tensions et à des imprévus que les gestionnaires de l'Éducation nationale se trouvent à gérer* ». Il nous est relaté aussi le cas d'Éléonore, une agente du département « *qui a eu 20 % d'augmentation de ses dossiers ces dernières années et qui, pour tenir les délais, fait des heures supplémentaires [...] sans jamais n'avoir demandé ni la récupération ni le paiement* ». Par ailleurs cette même agente a été sanctionnée pour non-respect du cadre horaire « *parce qu'ils ont constaté qu'elle travaillait trop tard le soir et qu'elle revenait, y compris des fois le samedi, sur son lieu de travail pour rendre ses dossiers* » (Paul). Caroline, élue CFDT dans les instances créées au niveau du Centre de Gestion de Carmes souligne, pour sa part, que c'est de la « *suppression d'emplois à outrance. Ou du non-renouvellement. On a un agent qui*

part, soit qui est muté soit qui part à la retraite [...] on voit les postes qui sont supprimés tout bonnement. Sans forcément avoir une motivation. » De plus, cette même syndicaliste met l'accent sur les situations de précarité qui se produisent pour certains agents, à l'exemple de ceux du milieu scolaire qui travaillent avec des horaires coupés, ce qui revient à leur imposer des temps partiels et donc des salaires partiels.

Par ailleurs, la non-titularisation des contractuels est soulevée comme un phénomène majeur de la part de l'ensemble des syndicalistes CGT et CFDT. Caroline revient sur cette question en constatant qu'« *on a un phénomène qui se produit depuis deux, trois ans, où ces agents qui vont être stagiaires, alors soit il y a une prolongation de stage – ce qui nous paraît déjà très anormal, alors que la collectivité a été très satisfaite de l'agent [...] ben ils vont prolonger le stage et il y a une possibilité de prolonger le stage de un à deux ans, ce qui fait qu'on peut doubler. Et c'est vrai qu'ils ont tendance à repousser, repousser, voire au final à ne même pas titulariser* ». Même constat pour Jacques (CGT) qui siège dans la même instance et qui nous dit avoir constaté une hausse des prolongations de stage.

■ Une procéduralisation du travail qui conduit à une perte de sens du travail

Réduire le travail à une procédure en empêchant la réalisation d'un travail de qualité est une question pointée notamment par Paul qui le considère comme l'un des problèmes majeurs des agents de la FPT : « *Nous avons énormément d'injonctions aujourd'hui dans l'ensemble des services de réduction du travail à une procédure. Et ce qui met les agents très à mal, notamment dans le secteur social [...]* ». Dans les récits recueillis nous retrouvons, et ceci est exprimé par l'ensemble des syndicalistes, la valeur de l'engagement dans le service public, soulignée dans de nombreux travaux de recherche (notamment Garbar et Weller, 2003), valeur qui est, dans ce contexte, mise à mal par cette procéduralisation du travail.

Le cas des agents d'un collège est de ce point de vue emblématique. Ces agents (chefs de cuisines, agents de catégorie C) sont obligés de suivre la procédure de 14 notes de service fixant leur activité : « *[...] on a des notes de service autour de l'utilisation des frigos, les stockages, les types de commandes, les outils de commande, la nature des commandes, le pesage des déchets, le taux moyen de déchets par élève.* » (Paul). Ces agents sont confrontés à des injonctions considérées paradoxales : « *on leur dit : votre priorité est de faire en sorte que le flux d'élèves ne soit pas ralenti [...] Il faut en permanence que le self soit alimenté pour que le flux suive [...] et en même temps, il y a eu des reproches qui leur ont été faits, parce que, pour aller alimenter le self à un moment où il y avait une baisse des stocks sur certains produits, ils sont vite allés chercher au frigo de quoi alimenter le flux. Et on a eu un exemple de sanction pour non-relevé de la température quand ils ont refermé le frigo, parce qu'il faut la relever quand ils l'ouvrent et quand ils le ferment. Et pendant ce temps-là, il y a 50 gamins qui attendent le plat sur le self. On leur reproche de ralentir le flux, parce qu'on a aussi des sanctions prises pour abandon de poste au moment de l'afflux d'élèves – on ne sait pas trop ce que cela veut dire. Et d'un autre côté, on a "température non relevée au moment de la fermeture du frigo". Ils sont pris comme ça en permanence par des injonctions contradictoires et qu'ils ne peuvent pas respecter.* » (Paul)

Plusieurs cas de ce type nous ont été relatés par les syndicalistes qui soulignent à quel point les agents ont du mal à mener à bien leur travail.

De manière générale, ces syndicalistes constatent une perte de sens du travail (Clot, 2010 ; Lallement et al., 2011), ce qui est aussi le résultat du transfert des compétences prévu par la loi NOTRe. On peut alors citer le cas d'Élise qui, depuis que le département a pris la compétence MAIA (Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de

soins dans le champ de l'autonomie)³⁹, a été embauchée en tant que contractuelle. Elle est seule à s'occuper de ce service et lorsqu'elle fait remarquer à la collectivité qu'elle a du mal à mener correctement son travail, trois notes sont rédigées à son encontre pour lui annoncer le non-renouvellement de son contrat. Des notes dont Élise ne sera pas mise au courant tout de suite, ce qui est contraire aux règles de la fonction publique en matière disciplinaire.

La perte de sens dans le travail est aussi évoquée par Pascaline (CFDT) lorsqu'elle parle de sa propre expérience. Elle était au service Tourisme Montagne lorsqu'on lui a communiqué que son service serait transformé en EPIC (Établissement public industriel et commercial). « *Y'avait une notion de service public de maintien de l'activité dans l'arrière-pays. [...] Nos stations [de ski], par le fait que ce soit le département qui les gère, permettaient vraiment d'avoir une mission de service public sur les arrière-pays. [...] et voilà j'ai eu un doute, du coup, je n'avais pas envie de devenir une boîte privée pour faire des stations de ski. [...] On avait perdu un peu le sens du travail : on nous parlait de chiffre d'affaires, faire des clients, alors que voilà nous, ce n'est pas ça !* ».

■ Des pressions hiérarchiques à la souffrance au travail

La perte de sens du travail peut avoir des effets dramatiques sur les agents comme en témoignent les différents cas de suicides évoqués par l'ensemble de nos enquêtés. Sans pouvoir rentrer dans les détails de ce phénomène à cause de la sensibilité de telles informations, ce qui nous intéresse ici est le fait que le lien entre perte de sens du travail et tentatives de suicide est clairement fait par les agents étant passé à l'acte.

Ces agents laissent souvent des traces sous forme écrite pour témoigner du lien entre leur suicide et leurs conditions de travail. Un syndicaliste se souvient de l'un de ces écrits dont il nous fait un résumé oralement : « *J'étais bien dans mon travail. J'aime le secteur [...], etc. Et puis, il a fallu passer de cinq à six dossiers, puis de six à sept. Et au lieu d'intervenir sur Montégars, on m'a dit qu'il fallait que j'aille jusqu'à Pierotte, puis jusqu'à Nyan. J'ai craqué. Je suis en arrêt. Je n'arrive pas à concevoir que je vais y retourner, que je vais être mal, que je vais mettre à mal les personnes [dont elle s'occupe avec son service]* » (Paul).

La souffrance au travail apparaît ainsi comme un enjeu central pour la compréhension de la situation des agents de la FPT et ceci dans un contexte où les pressions de la part de la hiérarchie peuvent prendre des formes différentes.

39 La MAIA est une méthode qui associe tous les acteurs engagés dans l'accompagnement des personnes âgées de 60 ans et plus en perte d'autonomie et de leurs aidants

La pression se manifeste à travers la non-communication des notes aux agents (voir par exemple le cas d'Élise). D'après Paul, il s'agit d'une pratique courante de la part des collectivités : « *et comme les personnes ne sont pas informées, le jour où elles ont l'information, c'est trop tard* » pour intervenir. Ces notes dont on n'informe pas les agents sont un premier exemple, mais des cas où des véritables sanctions sont émises comme dans le cas du personnel des collèges ou celui d'Éléonore doivent aussi être soulignés.

La rupture des collectifs au travail peut aussi être considérée comme une expression de la pression de la hiérarchie. C'est ce qui a été contesté par les agents des routes qui s'occupent de l'entretien des voiries du département de Carmes. À la suite du transfert de compétences (2007) ces agents ont été décentralisés de la direction départementale de l'Équipement vers les Conseils départementaux. À côté des problèmes que ce transfert a créé en termes d'organisation du travail, la modification opérée sur les temps de travail a conduit à la rupture des collectifs de travail : « *parce que c'est traditionnellement des services dans lesquels les collectifs sont très soudés, notamment parce qu'on embauche tous à la même heure, on prend tous le café ensemble et après on monte dans les camions. [...] Dans les projets présentés par la collectivité, comme par hasard, il y avait la mise en place d'horaires décalés* » (Paul).

■ L'isolement des agents

Des cas de harcèlement sont aussi relatés par les syndicalistes des deux organisations dont les récits montrent les difficultés auxquelles sont confrontées les organisations syndicales dans le traitement de ces questions. Les cas les plus graves peuvent amener au suicide comme il est dit par cette syndicaliste CFDT : « *Et des agents qui étaient harcelés moralement par la hiérarchie, - pas la hiérarchie directe, parce qu'on en avait quand même un qui était chef des services techniques – mais par les élus, qui chapeautaient ces agents. Et donc ça s'est terminé par deux pendaisons...* » (Caroline). L'ensemble des syndicalistes constate aussi qu'il y a une forte requête de la part des agents, individuellement, pour demander conseil aux représentants des organisations syndicales : « *On a beaucoup d'agents qui nous contactent, [...] on a beaucoup de demandes au niveau des isolés : [...] "comment faire pour faire reconnaître un harcèlement moral ?" "J'en peux plus mais je suis coincé, aidez-moi à faire un courrier parce que..." On arrive à des gens qui n'ont tellement plus confiance en eux qu'ils ne sont même plus capables de se défendre. Du coup c'est la dégringolade. Mais c'est vrai qu'on en a de plus en plus* ». (Caroline)

Nicolas, élu CFDT dans les EHPAD, parle aussi de harcèlement de la part de la hiérarchie : « du harcèlement individuel », comme il le qualifie, qui ne fait que miner la

solidarité entre les agents. Revenant sur la pression de la hiérarchie il affirme : « *Ben, les agents, ils les tiennent avec le planning et la prime* ». « *Et puis aussi le déroulement de carrière. C'est-à-dire que si tu veux avancer un petit peu - continue Caroline – ils [les élus] le rappellent régulièrement, ils disent : de toute façon c'est moi qui ai le pouvoir de faire ça, donc si je vois que vous faites ça et que vous rentrez dans les rangs, on envisagera. Mais souvent ils ne le font même pas au bout.* »

De manière générale, nous pouvons distinguer deux types de harcèlement : celui la hiérarchie administrative, qu'on retrouve ailleurs dans la fonction publique, et celui des élus, qui paraît donc comme un trait spécifique de la FPT tout particulièrement en milieu rural où les agents se retrouvent parfois très isolés.

La peur des agents est alors un autre élément clef pour la compréhension de leur situation et pour saisir la nature de leur relation avec la sphère syndicale. Syndicalistes CFDT et CGT sont d'accord sur ce point : « *Le problème c'est qu'il y a une telle peur, aujourd'hui, individuelle, que... chacun pour soi. C'est-à-dire qu'on sait [qu'il y a du harcèlement], on vous le dira mais par contre s'il faut aller le dire officiellement, on ne le dira pas. Donc aujourd'hui, c'est dur de voir que les agents entre eux ne se soutiennent même pas de peur d'être pris, ensuite, à partie par... s'ils ont le malheur de dénoncer une situation* » (Caroline).

D'après Jacques « *les gens ont vraiment peur de venir nous rencontrer* ». Ce syndicaliste nous raconte que les agents désertent les AG sur leur temps de travail puisque ceci les obligerait à s'afficher, pour cette raison la CGT organise un « temps de présence » aussi entre midi et deux « *et là les gens reviennent plus volontiers parce qu'ils n'ont pas besoin de dire où ils vont.* » (Jacques)

Par ailleurs, dans la FPT, nous sommes dans un contexte où l'employeur est l'élu et, dans le cas qui nous intéresse, l'élu d'un village ou d'une petite ville. Les récits des syndicalistes révèlent à quel point ceci peut constituer une source de pression directe sur les agents, comme nous l'avons vu dans le cas des avancements de carrière cité par Caroline. Le clientélisme est aussi très présent : plusieurs cas nous ont été relatés de stagiaires qui ne parviennent pas à être titularisés puisque leur poste était déjà assigné à une personne de l'entourage de l'élu.

Alors que les analyses des représentants CGT et CFDT sur les effets que les récentes réformes ont eu sur le contenu et les conditions de travail dans la FPT se rejoignent - « *l'impact [des réorganisations], c'est des équipes épuisées, vidées, des services où y'a quasiment plus qu'une personne, donc si la personne est malade le service ne se fait plus* » (Pascaline) - des divergences émergent concernant l'avis général sur ces

réformes. Ainsi, si la CGT s'y oppose, à la CFDT on conteste le fait qu'on n'ait pas pensé à « réorganiser d'abord dans la globalité les services pour pouvoir, éventuellement, abaisser les effectifs » (Pascaline). Face à la suppression des postes, si pour les représentants de la CFDT il s'agit surtout de « tirer la sonnette d'alarme » (Caroline), la CGT, dont la position est plus revendicative, s'y oppose frontalement.

2.2. Les stratégies des organisations syndicales dans la FPT en milieu rural

Il s'agit tout d'abord de rappeler que les problématiques qui nous ont été relatées par les syndicalistes - à savoir la fragmentation du collectif de travail, le travail empêché (Clot, 2010), l'augmentation des cadences et la pression de la hiérarchie - constituent des entraves importantes à la relation que les travailleurs entretiennent avec la sphère syndicale (IRES, 2017).

Ainsi, face à la perte de sens du travail, à l'augmentation des cadences et des rythmes de travail, etc. quelles sont alors les stratégies mises en œuvre par les syndicalistes dans leur pratique quotidienne ?

■ La médiatisation pour faire pression sur les élus

Pour les syndicalistes rencontrés lors de cette enquête rendre publiques les problématiques qui affectent la vie au travail des agents de la FPT constitue une des premières pistes d'intervention.

La médiatisation et la dénonciation par le biais de lettres sont un instrument central pour la CFDT. Amener la presse est jugé un outil intéressant pour faire pression sur les élus, aussi en vue de la négociation : « *Quand c'est grave, on se dit aussi que nos élus, ce qui leur importe, c'est souvent leur image. Donc nous, peut-être que notre rapport de force peut se faire au niveau médiatique. Ça peut être un outil de négociation. Surtout quand on approche des élections cantonales ou municipales.* » (Pascaline). Les syndicalistes CGT nous relatent aussi avoir envoyé une lettre à la présidente du Conseil départemental suite à une sanction reçue par un agent. « *Faire publicité à la manière dont les agents sont traités* » est aussi important pour cette organisation syndicale qui semble néanmoins mobiliser la médiatisation de manière moins fréquente et structurée que la CFDT.

En dépit de la difficulté de fonctionner dans un cadre bi-départemental, la CFDT apparaît comme bien structurée et organisée. Par exemple, la secrétaire réunit régulièrement les militants (au nombre de 30) pour « *faire appliquer la politique de la CFDT [et] pour faire le lien entre Paris et le terrain* ». « *Je suis en soutien à toutes les sections. Dès qu'il y a un problème, on va dire... elles gèrent le quotidien, les sections, et par contre dès qu'il*

y a un problème un peu plus compliqué c'est le syndicat qui vient, qui intervient ». Son objectif est de « créer du réseau » entre les sections et les militants, ce sur quoi cette syndicaliste travaille depuis un an. Un outil qu'elle juge très intéressant est le réseau collaboratif « Interconnectés » mis en place par la fédération. À travers cette plateforme, sur internet, les militants peuvent échanger les informations et faire des groupes de travail. Cette syndicaliste fait clairement le lien entre l'affaiblissement du tissu militant et la nécessité de trouver des nouveaux moyens pour intervenir en tant que syndicat. De ce point de vue, internet et la mise en réseau lui semblent indispensables : « Quand par exemple une section fait un tract, avant elle faisait son tract dans son coin, et point. Maintenant je demande à ce que la section le fasse remonter au syndicat, je le dépose dans un endroit spécifique pour nous sur « Interconnectés », les autres sections peuvent regarder, si jamais ça leur sert elles le prennent [...] ».

■ Représenter des agents disséminés sur un vaste territoire

Deux de nos enquêtés sont élus dans les instances au niveau du Centre de Gestion de Carmes. La première difficulté qui émerge lorsqu'on les interroge sur leur activité concerne la distance qu'ils ressentent avec les agents. Pour la CFDT, le CdG de Carmes compte 2 militants pour plus de 400 collectivités à suivre : « *Contrairement à un comité technique propre [où] les agents qui sont élus vont connaître les services, vont connaître le fonctionnement de la collectivité, vont connaître les élus [...] ils peuvent aussi aller dans la collectivité, visiter, discuter avec les agents, nous [au CdG], c'est quelque chose de très difficile, sauf dans des cas extrêmes (...).* » (Caroline).

Les seules collectivités que ces élus suivent de près sont celles où il y a eu des suicides. Le choix est donc fait de se concentrer sur les cas qu'on pourrait qualifier d'extrêmes, ce qui suppose de laisser de côté, faute de temps, les situations où la souffrance au travail se manifeste de manière moins dramatique. Les collectivités où il y a eu des suicides sont suivies depuis 3 ans, mais cette élue souligne que les agents contactent très difficilement la CFDT, alors même qu'une boîte mail a été mise à leur disposition.

Des constats similaires sont faits par le militant CGT qui affirme : « *C'est très compliqué, parce que nous ne sommes pas sur les collectivités. C'est la problématique de ces instances départementales où il y a 7 représentants du personnel pour près de 3 000 agents et 450 collectivités sur un Département.* » (Jacques). Ce n'est que lorsque les instances sont saisies que les syndicalistes prennent connaissance des problèmes d'une collectivité.

Jacques constate aussi qu'il est parfois très compliqué de se rendre sur place, y compris quand il s'agit d'une enquête du CHSCT : « *On le demande, mais on n'est pas tout seul*

à siéger, c'est-à-dire qu'il y a à la fois les représentants du personnel et les représentants de la collectivité. Pour l'instant ils [du côté des représentants des collectivités] freinent beaucoup pour se déplacer dans les collectivités et aller voir sur place ce qui se passe, comme sur les rendus des enquêtes de suicide. La délégation [composée par les représentants du personnel et de la collectivité] avait fait des préconisations qui avaient été actées et avait donné un avis favorable par le CHSCT. [...] cela va faire trois ans maintenant et depuis on n'a toujours pas les retours [de la part des collectivités] de ce qu'ils ont mis en place par rapport à ces situations ».

À cette occasion, le cœur de l'activité syndicale vis-à-vis des collectivités est représenté par l'échange de courriers jugé insuffisant par ce syndicaliste. Néanmoins, il souligne qu'un changement a eu lieu depuis son premier mandat au sein de l'instance CHSCT : *« c'est le fait que la réglementation ait changé et qu'il y ait un Secrétaire de CHSCT. On a été plus acteurs de cette instance. (...) on s'est emparé de la réglementation et on a pu davantage avoir les documents dont on avait besoin pour travailler, avoir plus de rapports et davantage parler des problématiques des collectivités, notamment sur le mal-être au travail ».*

Le cadre dessiné par ces syndicalistes de la FPT révèle une certaine inadéquation entre les pratiques syndicales telles qu'elles sont mises en œuvre et rendues possibles dans le contexte des instances du dialogue social et les problématiques des travailleurs. De ce fait, des questions comme la perte de sens du travail ou le harcèlement moral, bien qu'au centre de l'analyse des syndicalistes, ne parviennent pas à être traitées de manière efficace et exhaustive.

Dans un contexte où les agents vivent des situations de souffrance au travail parfois très importantes, il est alors extrêmement délicat pour les élus syndicaux (notamment lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes en contact avec les agents au quotidien) de créer des liens de solidarité. Ce point est mis en avant par Paul pour qui, étant donné le contexte, il s'agit avant tout de faire de l'accompagnement individuel avec des recours sur des cas individuels spécifiques. *« Ensuite on essaie d'en faire une problématique collective, ce qui devient de plus en plus compliqué, d'autant que l'on a des bâtons dans les roues mis par la collectivité. Leur dernière manœuvre est de ne plus nous transmettre les déclarations d'accident de service. »*

La question des contractuels et des freins à leur titularisation est un terrain où les organisations syndicales interviennent au cas par cas, mais aucune stratégie ne semble envisagée de manière plus globale. Néanmoins la CFDT semble être le seul syndicat à avoir déposé, aux dernières élections de 2018, une liste pour le personnel contractuel.

3. Les leviers de l'action syndicale

L'ensemble de nos enquêtés sont d'accord pour dire que la loi de 2010 ne s'applique pas dans le cadre de la fonction publique territoriale : « *Sur la loi de 2010 [...] nous on désespère de la voir... enfin de voir appliquée la partie dialogue social à proprement parler* » (fédération CFDT-Interco nationale). Les syndicalistes CFDT la jugent néanmoins intéressante : « *Aujourd'hui c'est ça la réalité de terrain, ils nous ont donné des outils dans cette loi de 2010, qui sont intéressants, mais tant que l'employeur n'aura pas l'obligation de les mettre en place, il ne faut pas se leurrer, les collectivités n'en veulent pas ! Ils n'en veulent pas !* » (Pascaline)

3.1. La négociation et le fonctionnement des instances : rapports différenciés selon les organisations syndicales

Les tentatives de mise en place des protocoles d'accord pour la négociation sont peu nombreuses. Une tentative a été faite au département (où Pascaline siégeait au CT) : « *Il y a deux ans ils nous ont mis en place des mesures de maîtrise de la masse salariale. [...] Y'avait revoir le temps de travail, y'avait revoir le régime indemnitaire pour mettre en place le fameux RIFSEEP⁴⁰ [...] La méritocratie... Et y'avait également revoir un petit peu tout ce qui est postes contractuels, qui remplacent les titulaires sur les temps partiels etc. [...] vu qu'on a vu arriver le truc, on est allé les voir et on leur a dit : ben écoutez, aujourd'hui il y a la loi de 2010, qui permet de faire des protocoles d'accord. [...] On a juste eu une fin de non-recevoir splendide et magnifique* ». Mais de manière générale, d'après cette représentante de la CFDT il « *n'y a aucune notion de négociation dans le secteur public. (...) La notion de négociation, quelque part, n'existe pas dans la culture du public.* »

Même constat pour Paul qui parle de « *refus des bases minimales d'une éthique de discussion. Quand on refuse de reconnaître les évènements, quand on refuse de reconnaître les difficultés dont témoignent les personnels comme étant des difficultés d'organisation de travail, de rythme etc. on n'a pas de marge de négociation, puisque la négociation ne démarre pas.* »

Mais des instances de représentation existent : qu'en est-il alors du dialogue social dans ces dernières.

Le premier élément à rappeler est que les instances telles la CAP et le CT n'ont qu'un caractère consultatif, ce qui limite le pouvoir des organisations syndicales. Néanmoins, ici, les représentants des organisations syndicales donnent leur avis et, lorsque ce

40 Le RIFSEEP (Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État) est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'Etat.

dernier est défavorable, ils peuvent obtenir, dans le cas des CT, la convocation d'une nouvelle séance.

Le caractère consultatif de ces instances revient beaucoup dans les récits de Paul, Caroline et Jacques ce qui révèle à quel point cet élément peut s'avérer être une source de frustration pour les syndicalistes, notamment lorsqu'ils sont face à des élus se montrant peu concernés par l'activité de l'instance. « *Ils (les élus) n'étudient pas leurs dossiers [...]. Ils passent leur temps sur leur téléphone ou sur la petite tablette, ils discutent entre eux et ils ne nous écoutent pas. [...]* » (Caroline). Cette attitude a conduit Caroline et les autres élus syndicaux à intervenir par le biais d'une lettre ouverte « *où on demandait que ce soit inscrit au PV et on a dénoncé toutes ces insultes auxquelles on était sans arrêt confrontés* ». Ce qui semble avoir marché puisque, depuis un an, elle affirme avoir des vraies discussions avec les élus.

Ainsi, même si ces instances ne leur donnent qu'une faible marge de manœuvre, les syndicalistes développent des stratégies leur permettant, selon leurs priorités, de s'imposer en tant qu'organisation syndicale, de créer un rapport de force ou d'augmenter leur pouvoir de négociation.

A la CGT par exemple, Paul nous explique que les séances du CT sont une occasion importante pour « *afficher auprès du personnel qu'il y a un désaccord de leurs représentants.* » C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il conteste le compte rendu officiel qui ne détaille pas le vote des syndicats, surtout dans un contexte où la CFDT est accusée de partager ses voix afin de faire passer les projets de la collectivité : « *maintenant, on fait notre propre compte rendu que l'on diffuse à l'ensemble des agents en détaillant les votes des organisations syndicales* » pour montrer que lorsqu'un projet passe, ce n'est pas à cause de l'appui de la CGT. Ces comptes rendus sont ainsi un instrument important pour les élus CGT qui cherchent par là à afficher leur action auprès des agents afin d'obtenir leur soutien, mais aussi à montrer la distance qui les sépare de la CFDT. La CGT se montre alors comme un syndicat qui agit pour créer un rapport de force avec la collectivité.

Côté CFDT, ce sont les projets de « ce qu'on appelle la responsabilité sociale des organisations » qui, tels qu'ils sont envisagés par la secrétaire, sont censés permettre à cette organisation syndicale de sensibiliser les collectivités : « *C'est de trouver quelques collectivités pilotes qui seraient d'accord... par exemple, ne serait-ce que passer par le biais des marchés publics. De commencer à leur faire de l'achat équitable, ... alors ça a un double intérêt : déjà l'environnemental, et compagnie, sociétal on va dire... et c'est leur apprendre à travailler avec des organisations syndicales, [...]* je me dis qu'en partant

sur ce type de sujets qui ne sont pas polémiques, ils vont voir qu'on est en capacité de proposer (...) il faut se servir aussi des contextes pour pouvoir pénétrer... » (Pascaline).

S'afficher en tant que syndicat qui a des propositions sur des sujets divers, permet à la CFDT de s'imposer en tant qu'acteur incontournable, il s'agit d'une stratégie qui vise à établir des liens de confiance avec les élus des collectivités, en ouvrant aussi à des nouvelles possibilités de dialogue social.

L'action syndicale commune est une question délicate, notamment lorsqu'il s'agit de deux syndicats antagonistes tels que la CFDT et la CGT. Il est néanmoins intéressant de relever que bien que des tensions aient émergé au niveau du département, où des tentatives d'intersyndicale ont échoué, des groupes de travail communs se sont révélés efficaces au sein du CdG. Jacques l'exprime avec ces mots : *« Dans le précédent mandant, c'est ce que l'on avait mis en place avec Caroline. On préparait chaque instance avant en intersyndicale. Sur les dossiers délicats et litigieux, c'est vrai que l'on s'était mis d'accord pour avoir des positions communes, ce qui a apporté beaucoup plus de poids et de force dans les avis qui étaient rendus. (...) Et les collectivités avaient bien ressenti que les quatre organisations syndicales (CFDT, UNSA, CGT et FO) travaillaient ensemble et s'entendaient. »*

3.2. La grève pour se faire entendre

Concernant le recours à la grève, sans surprise, l'enquête montre des approches différenciées entre la CFDT et la CGT. Si pour la CFDT, la grève représente un dernier ressort, pour la CGT elle demeure centrale pour la constitution du rapport de force.

Néanmoins, le matériau recueilli permet d'aller plus loin dans l'analyse et de mieux cerner l'enjeu spécifique du recours à la grève dans le contexte particulier de la fonction publique territoriale en milieu rural. En effet, il ne faut pas oublier le cadre général que nous avons dressé plus haut : la souffrance au travail des agents, les pressions de la hiérarchie, ainsi que le fait que les instances représentatives du personnel aient un faible pouvoir de négociation. Ainsi, l'ensemble des syndicalistes interviewés semblent d'accord sur un point : dans la FPT, la grève permet de se faire entendre par les élus en vue de l'ouverture d'une négociation.

Si le recours à la grève est jugé regrettable par Pascaline, cette dernière affirme néanmoins qu'« *aujourd'hui c'est le seul moyen qu'on a pour un tant soit peu faire bouger les choses [...] mais je trouve ça regrettable qu'on ne puisse pas arriver à mettre en place des formes de dialogue qui évitent d'arriver au rapport de force ! »*

Caroline, pour sa part, évoque un cas de grève ayant eu lieu dans son département où une dizaine d'agents se sont adressés à la CFDT pour qu'elle les soutienne dans leur démarche revendicative : « [...] ce ras-le-bol est devenu tel qu'un jour, ils se sont adressés à nous – on les a suivis quelques mois – et un jour, ils ont décidé... ben on leur a proposé de faire un courrier commun, donc ça a commencé par un courrier commun pour dénoncer les pratiques [de la collectivité]. Puis ce courrier, ben il a été moqué par les élus, donc un autre courrier pour avertir que la tension montait. Et puis une grève générale, voilà : les dix agents se sont tous arrêtés. Grève devant la mairie, arrêt complet. Puis grève de nouveau, jusqu'au jour où carrément, la maire a démissionné. »

La grève est ici utilisée en dernier ressort (à la suite des courriers adressés à la collectivité), mais jugée efficace par la syndicaliste qui parle cependant de « cas rarissime », surtout en raison de la peur qui caractérise les agents : « Le nombre de fois où on écrit des courriers, puis après y'a revirement des agents, "oui je veux" puis après "je veux plus", et " je risque quoi ? " ».

Les syndicalistes sont conscients des craintes des agents, des difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans le choix de se mettre en grève. C'est pourquoi, même pour les militants d'une organisation syndicale comme la CGT, qui met fortement en valeur le recours à la grève, il est important de bien réfléchir à la manière la plus adaptée pour la déclencher.

Les militants CGT reconnaissent que la grève peut pousser les collectivités à ouvrir la table de négociation, mais seulement à certaines conditions. Selon Paul, par exemple, la grève fonctionne lorsqu'on cible un secteur en particulier (« là où on a réussi de temps en temps à faire reculer la collectivité c'est quand on a réussi à mobiliser des équipes entières »), mais pas sur « des aspects plus généraux, comme par exemple quand il s'agit de mesures de maîtrise de la masse salariale ». Par exemple, la grève des agents qui s'occupent de l'entretien de la voirie a conduit au recul de la collectivité, mais seulement sur les aspects liés au personnel : « Sur les aspects de politique générale, nous n'avons pas pu faire évoluer le projet. C'est-à-dire que toutes les déclassifications de routes sont intervenues. Et sur les aspects liés au personnel, on a pu faire revenir la collectivité sur le projet de leur faire payer leur repos⁴¹. » Mais « encore une fois [pour que la négociation aboutisse] nous avons dû passer par une grève. »

Conclusion

Soumises au contexte général de restrictions budgétaires accrues et d'interrogations sur l'autonomie des exécutifs territoriaux, les collectivités locales disséminées sur un

41 Dans le projet auquel la CGT s'est opposée les heures de repos n'étaient pas rémunérées.

territoire rural se distinguent cependant à la fois par certaines des difficultés rencontrées par les agents et par les faibles marges de manœuvre à la disposition des organisations syndicales pour y répondre.

Comme dans l'ensemble de la fonction publique, c'est d'abord l'augmentation de la charge de travail, liée aux réorganisations de services et aux suppressions de postes, qui revient dans les entretiens avec les syndicalistes. Outre une dégradation des conditions de travail, la conséquence la plus lourde à porter pour les agents semble être la difficulté à réaliser un travail de qualité. Cette perte de sens du travail est aggravée par les pressions exercées par la hiérarchie pour procéduraliser l'activité de travail qui placent souvent les agents devant des injonctions contradictoires. La souffrance au travail devient dans de nombreux cas un enjeu central mais qui prend une dimension particulière dans un contexte spécifique d'isolement des agents.

Il s'agit en fait d'un double isolement. Isolement, d'abord, face à l'employeur qui, dans le cas de territoires ruraux, est l' élu d'un village ou d'une petite ville. Les cas d'arbitraire, voire de harcèlement, sont fréquents dans les récits des syndicalistes et constituent une source de pression directe sur les agents. Ceux qui ne sont pas titulaires, les nombreux contractuels auxquels ont recours les collectivités territoriales, sont à l'évidence les plus exposés : le clientélisme semble toujours bien présent dans les décisions de titularisation ou de prolongement de stage. Mais isolement également par l'absence d'un collectif de travail sur lequel s'appuyer. Dans les toutes petites communes, un ou deux agents se retrouvent très isolés face au maire, en n'ayant guère de possibilités de confronter leurs pratiques professionnelles à celles de leurs collègues. Dans les collectivités plus grandes, la rupture des collectifs de travail est souvent le résultat des transferts de services et des réorganisations. Cet isolement constitue aussi une entrave supplémentaire à la relation des agents avec les organisations syndicales.

Comment, en effet, défendre et représenter des agents disséminés sur un vaste territoire ? La distance par rapport aux agents est un obstacle à l'action syndicale : distance géographique mais aussi distance professionnelle du fait de la diversité particulièrement importante des métiers des agents des collectivités territoriales.

En parallèle, le constat est celui d'une implication limitée des élus dans le dialogue social. La négociation est quasi inexistante et le dialogue direct ne s'instaure pas non plus au sein des instances constituées au niveau des centres de gestion, malgré les attentes des représentants du personnel.

Ces CT constitués au niveau des centres de gestion représentent une spécificité de la FPT, que l'on pourrait comparer aux anciens délégués de site ou comités inter-

entreprises du secteur privé. Ils n'apparaissent pas comme un outil efficace du dialogue social. Les élus qui y siègent ne veulent pas s'engager pour le compte de l'ensemble des collectivités affiliées : ils laissent donc le champ libre à l'administration du centre. Pour les élus syndicaux, la difficulté est également réelle de représenter des agents dont ils ne connaissent pas directement la situation de leurs services, leur activité et la situation abordée en comité. Ces CT sont cependant l'occasion pour les représentants syndicaux de mettre en commun leurs informations et d'élaborer des positions communes ce qui améliore la qualité des avis rendus et le rapport de force.

Chapitre 4 : Un dialogue social ouvert mais peu satisfaisant au Conseil régional Île-de-France

La région Île-de-France, c'est 11,8 millions d'habitants (dont 2,24 millions dans Paris intra-muros)⁴² qui représentent 19 % de la population française. L'Île-de-France est aussi le « poumon économique » du pays puisqu'elle réalise à elle seule 28 % du produit intérieur brut national.

Le conseil régional d'Île de France (CRIDF) constitue l'assemblée délibérante de la région Île-de-France⁴³. Il siégeait à Paris avant de se déplacer en février 2018 dans le nouveau quartier des Docks de Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis. Il est présidé depuis décembre 2015 par Valérie Pécresse. La loi du 7 août 2015 portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a renforcé le pouvoir des régions qui disposent désormais d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises et de la gérance des transports interurbains et scolaires. Elles peuvent disposer d'une délégation de compétences de l'État en matière d'emploi.

Depuis 2015, le CRIDF a subi de grandes réorganisations de différentes natures, que ce soient des réorganisations territoriales et/ou managériales. Certaines semblent davantage subies par les agents même si elles sont justifiées par l'administration comme étant nécessaires à l'adaptation de la fonction publique aux nouvelles formes de gestion de l'action publique. Le déménagement du CRIDF en 2018 et 2019 (et qui est encore en cours avec la construction d'un nouveau bâtiment qui devrait être disponible fin 2019-début 2020) fait partie de ces réorganisations. Il a induit des changements professionnels et personnels pour les agents. De la même façon, la mise en place d'une politique de ressources humaines axée sur la notion « d'entreprise libérée », en introduisant des modifications organisationnelles fortes et des suppressions d'emplois, a eu un impact important sur les conditions de travail des agents.

Pour toutes ces raisons, le CRIDF représente un excellent terrain d'étude pour comprendre la place du dialogue social dans la conduite des réorganisations dans la fonction publique territoriale en milieu urbain. La spécificité du CRIDF, en relation étroite

⁴² <https://www.iledefrance.fr/carte-didentite-de-la-region-ile-de-france>

⁴³ Les compétences du conseil régional sont nombreuses et touchent différents thèmes : les transports, les lycées, le développement économique de la région, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire et l'environnement ainsi que la gestion des fonds structurels et des programmes européens.

avec sa taille, ses implantations et la personnalité de ses élus, est particulièrement visible dans la conduite de ces changements organisationnels.

Nous verrons dans un premier temps comment se présente le CRIDF du point de vue quantitatif et du point de vue de sa politique de ressources humaines, puis dans une deuxième partie nous interrogerons les problématiques des agents du CRIDF vues par les représentants des organisations syndicales. Dès lors, nous rendrons compte des pratiques et des stratégies mises en place par ses organisations syndicales pour répondre aux sollicitations et aux problèmes des agents.

Le dispositif d'enquête au Conseil Régional d'Île de France

Nous avons mené nos entretiens au Conseil Régional d'Île de France au mois de juin et juillet dernier. Lors de ces entretiens, du fait des vacances d'été, le CRIDF était largement dépeuplé et les open-space clairsemés. Pour autant, nous avons pu rencontrer :

- Deux représentants de la CFDT du CRIDF (un agent du siège et un agent des lycées) ;
- Un représentant de la CGT du CRIDF ;
- Une responsable de la DRH du CRIDF.

Ces entretiens étaient semi-directifs et reprenaient l'histoire des réorganisations au CRIDF depuis 2015, date de l'élection de Valérie Pécresse et début des principales réorganisations. Dans ce contexte, les entretiens ont essentiellement porté sur la place du dialogue social, ses manifestations, ses résultats et ses difficultés. Ils ont été complétés par la lecture de nombreux documents internes : bilans sociaux, tracs, accords-cadres, etc.

1. Présentation du CRIDF

1.1. Un visage quantitatif du CRIDF

Fin décembre 2017 (cf. tableau suivant) 10 362 agents permanents travaillaient dans les services de la Région Île-de-France dont 1 780 (17 %) au siège et 8 582 (83 %) dans les lycées franciliens.

Cat	Agents du siège			Agents des lycées			Total effectif permanent
	Titulaires et stagiaires	Contractuels	Total agents permanents	Titulaires et stagiaires	Contractuels	Total agents permanents	
A	670	222	892	0	0	0	892
B	307	26	333	15	0	15	348
C	526	29	555	7 651	916	8 567	9 122
Total	1 503	277	1 780	7 666	916	8 582	10362

Source : Bilan Social Conseil régional Île-de-France, 2017.

De 2015 à 2017, l'effectif au siège est passé de 1 876 agents à 1 780 (-96). La baisse a surtout concerné les postes de catégorie C (-48) et, dans une moindre mesure, les catégories A (-26) et B (-22). Plus de 50 % des agents du siège sont de la catégorie A et 31 % environ sont de la catégorie C. Les agents des lycées sont quasiment tous de la catégorie C.

Le turnover des agents du siège a fortement augmenté ces dernières années passant de 7 % en 2015, 9 % en 2016 et 14,2 % en 2017 (CFDT Compte rendu du Bilan Social, 2 017). Ce turnover prend en compte les mouvements des effectifs titulaires mais aussi les mouvements des contractuels dont les flux sont importants ces dernières années.

En décembre 2017, globalement, les contractuels représentent 10,3 % de l'effectif global siège et lycées compris (soit 1 193 agents). Environ 15,6 % des agents du siège et 10,7 % des agents des lycées sont contractuels. Près de 60 % des contractuels sont des femmes. Dans les lycées la plupart des contractuels sont de catégorie C (tout comme les titulaires) alors que 80 % des contractuels du siège sont de catégorie A (les titulaires de catégorie A du siège ne constituent que 45 % environ des titulaires du siège). Une partie de ces contractuels de catégorie A sont recrutés sur des missions assez spécifiques (web design, par exemple) et donc souvent sur des missions relativement courtes, ce qui augmente le taux de turnover du personnel. Pour beaucoup de contractuels, les contrats sont donc précaires car de courte durée et certains sont licenciés à l'issue de leur période d'essai. « On est de plus en plus sollicités par des contractuels qui sont vraiment en situation délicate » (CFDT CRIDF). Cette augmentation des contractuels est un élément important dans la gestion des ressources humaines du CRIDF.

Enfin, en ce qui concerne le travail à temps partiel, il concerne fin 2017 environ 317 agents (siège et lycées) soit 3 % de l'effectif total. Les femmes à temps partiel représentent 90 % de l'effectif à temps partiel et moins de 5 % de l'ensemble des effectifs

féminins. Ce sont quasiment uniquement des femmes titulaires et de catégorie C en majorité (88 %).

1.2. L'histoire récente des réorganisations du CRIDF

Le CRIDF a connu une réorganisation importante ces dernières décennies avec en 2005 le transfert de personnels techniques des lycées de l'Éducation nationale. Cette loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a marqué un moment important dans le cadre du processus de décentralisation en transférant aux collectivités territoriales les compétences qu'elles paraissent le mieux à même de prendre en charge, dans les domaines de l'Éducation, avec les missions d'entretien, d'accueil, d'hébergement et de restauration, et dans ceux de l'Équipement, avec la prise en charge de la voirie nationale d'intérêt local.

Le CRIDF a donc « récupéré » quelque 8 500 agents qui sont constitués de personnels assez hétérogènes allant du personnel de la restauration au personnel de la maintenance, au personnel d'entretien des bâtiments des lycées. Cette fusion a été vécue ou du moins qualifiée par certains acteurs de « big bang », ce qui est assez symptomatique du choc perçu par les agents du CRIDF.

Par ailleurs, en 2014, la loi du 5 mars a permis un transfert de compétences aux Régions, pour en faire les autorités organisatrices en matière de formation professionnelle. Les régions étaient chargées "de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle". En 2018, ce modèle de gestion a été remis en cause par la loi avenir professionnelle qui a réécrit le rôle de chaque acteur. Désormais l'État pilote le nouveau système de formation professionnelle avec l'appui de France compétences, la nouvelle instance clé.

Depuis l'arrivée de Valérie Pécresse en décembre 2015, différents projets de réorganisation ont été initiés dont deux sont à souligner : d'une part, le déménagement du CRIDF de Paris à Saint-Ouen et d'autre part, la mise en place d'une politique de gestion de la région axée sur la notion « d'entreprise libérée ».

« Liberté & Cie » : Principes d'une gestion RH moderne

L'ouvrage, coécrit par Isaac Getz, professeur de comportement organisationnel à l'ESCP Paris et Brian W. Carney, éditorialiste du *Wall Street Journal*, est un bestseller de la littérature du management. Présenté comme un travail à cheval entre le *consulting* et quelques concepts plus académiques, son message est simple : afin d'augmenter la rentabilité, il faut en finir avec le modèle d'entreprise hiérarchique et bureaucratique, dont le livre fustige les délais des ordres donnés aux salariés et le manque de connaissance de terrain de la part des dirigeants. C'est surtout en temps de durcissement du marché que les mécanismes de contrôle des salariés montreraient ses limites : là où l'entreprise devrait mobiliser toutes les intelligences pour capter les signaux faibles qui permettraient d'apporter des solutions en temps réel, la gestion par les procédures et les sanctions réduit son agilité et menace sa survie.

Au modèle tayloriste s'oppose le concept de « l'entreprise libérée », décrite comme une organisation dans laquelle « la majorité des salariés peuvent décider toutes actions qu'ils considèrent eux-mêmes comme étant les meilleures pour l'entreprise sans qu'elle soit nécessairement imposée par les décideurs ou une quelconque procédure ». La contrepartie pour les actionnaires et les patrons serait l'implication totale des salariés dans la vision de l'entreprise.

Le management engagé dans le chemin d'une libération de l'entreprise est basé sur trois grands principes :

- Le partage des valeurs égalitaires : aucun leader ne se considère comme sachant et supérieur au reste des salariés ;
- L'écoute des équipes : les leaders sont convaincus que les salariés ont une connaissance aiguë de leur domaine et de ses contraintes ; ils offrent une grande liberté dans la prise de décision, d'innovation et la résolution de problèmes ;
- La priorité donnée au « pourquoi » et non plus au « comment » : ne croyant pas aux prescriptions de travail, les leaders doivent en revanche communiquer sans relâche sur leur vision et sur la stratégie de l'entreprise.

Ces méthodes de management ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment par des sociologues du travail. On peut citer celles de Danièle Linhart qui, dans son ouvrage « La comédie humaine du travail » (2015), souligne l'existence d'une continuité entre les méthodes tayloristes et ces nouvelles méthodes. Les méthodes de management centrées sur le « savoir être » des salariés ne seraient qu'une application exacerbée du taylorisme. Il s'agit de rendre les travailleurs autonomes tout en leur imposant des méthodes standards, des critères et des procédures.

Pour les obliger à appliquer ces méthodes standard, la précarisation subjective intervient. Celle-ci permet de « déposséder les salariés de leurs savoirs, de leurs métiers, de leurs expériences, de leurs collectifs, de tout ce qui les rassure et qui met de la sérénité dans le travail. On les en prive par le changement permanent puisqu'à partir du moment où tout bouge constamment, ils perdent leurs repères et sont précarisés subjectivement. Même s'ils ont des emplois stables, ils sont obligés d'aller chercher les « bonnes » procédures, les « bonnes » pratiques. Ils y sont obligés car ils ne maîtrisent plus rien. La précarisation subjective, c'est justement reconstruire un sentiment de vulnérabilité identique à celui des précaires chez ceux qui ne le sont pas. »⁴⁴

Cette politique se matérialise, dans le cas du CRIDF, par la mise en place de bureaux en open-space et la suppression d'un niveau de hiérarchie dans l'organigramme du personnel (50 postes annuellement). Le discours des ressources humaines du CRIDF est que la fonction publique doit s'adapter au monde qui change : « *Pour que le citoyen*

44 « L'entreprise de dépossession, Entretien avec Danièle Linhart », Laurent Aucher, Frédérique Barnier, La vie des idées, 22 mai 2015, <https://laviedesidees.fr/L-entreprise-de-depossession-3054.html>

retrouve confiance dans son administration, il faut qu'il voie que l'administration a les mêmes exigences de travail et, je vais dire un gros mot, de rendement que celles qui sont demandées aux citoyens dans leurs métiers quotidiens » (DRH CRIDF). En plus de ces différents changements, durant la première année du mandat, 5 jours de congé ont été supprimés pour les agents du siège afin de respecter la règle des 1 607 heures de travail annuelles.

Ces différentes réorganisations ont entraîné des actions fortes de la part des agents du CRIDF qui se sont traduites par une forte augmentation des jours de grève (+170 % environ entre 2015 et 2016).

Indicateur de jours de grève

	2015	2016	2017
Journées de grèves effectuées sur mot d'ordre national et /ou local	938,6	2 541,3	2 384,0

Source : Bilan Social 2017

Ces éléments d'analyse démontrent l'intérêt de ce terrain pour notre recherche qui vise à comprendre la place du dialogue social dans la conduite des réorganisations et la spécificité de la fonction publique territoriale. Il faut aussi souligner dans le même temps que dès son arrivée en 2015, Valérie Péresse et son équipe ont tenu un discours faisant du dialogue social un élément clé de leur politique.

C'est dans cet esprit qu'en 2017, pour la première fois, une vice-présidente du CRIDF en charge du dialogue Social a été nommée. Et, toujours la même année, une charte de reconnaissance du parcours syndical a été signée par 5 organisations syndicales. Cette charte repose sur le principe de la non-discrimination des agents engagés dans un mandat syndical et « l'affirmation de la valeur de l'expérience syndicale » (Bilan Social, 2017).

1.3. Évolution de la représentativité syndicale

La représentativité syndicale au sein du CRIDF a évolué notablement entre 2006 et 2018. Différents éléments importants sont à souligner. Tout d'abord, la baisse très nette du nombre de votants entre 2014 et 2018 de l'ordre de 22 % des inscrits. Les organisations syndicales expliquent cette baisse par le passage au vote électronique et à la faible maîtrise de l'informatique parmi les agents travaillant dans les lycées. La perte d'audience du syndicat par les agents du lycée pourrait aussi en être une des causes : « *Je pense que dans les lycées, objectivement parlant ou historiquement, dans les*

lycées ils ne sentaient plus la nécessité de recourir aux syndicats parce qu'effectivement il y avait, je pense, des relations sociales qui étaient plus tendues. » (CRIDF, CFDT).

Cette baisse s'est automatiquement répercutée sur les positions des organisations syndicales mais elle ne peut pas expliquer les différentes modifications depuis 2006. D'une part, la CFDT a vu sa position s'amoinrir entre 2006 et 2014⁴⁵ mais en 2018 elle a quasiment récupéré sa position de 2006. La CGT a quant à elle vu sa position se renforcer entre 2014 et 2018 après une évolution en dents de scie entre 2006 et 2014. *« On a fait une bonne progression en voix et en sièges et notamment avec la nouvelle instance, la commission consultative paritaire qui concerne les contractuels, à la surprise je pense de l'exécutif qui s'attendait à voir d'autres syndicats peut-être sur ce créneau-là et en fait on a réussi à gagner ces élections aussi sur les contractuels. Très, très majoritairement les contractuels ont voté CGT » (CGT CRIDF).* C'est surtout Force Ouvrière qui, si elle a vu sa position se renforcer entre 2006 et 2008 (passant de 36 % à 41 %), a connu une baisse depuis 2008 de plus de 20 %.

La CFDT du CRIDF est le seul syndicat de la région à avoir une section qui regroupe à la fois le siège et le lycée, les autres organisations syndicales ayant des syndicats différents pour le siège et les lycées, voire ciblés sur les métiers.

⁴⁵ « Avant la fusion, la CFDT était majoritaire au siège (...) On est alors passé de 1500 à l'époque à 10 000 et donc du coup avec en plus un champ syndical qui nous était complètement inconnu. Effectivement, le premier gros boulot, ça a été ça, déjà de trouver des militants, (...) de porter la parole CFDT auprès de ces personnes-là et puis nous de les connaître davantage » (CFDT CRIDF).

Résultats des élections professionnelles au CRIDF (2006-2018)

	2006	2008	2014	2018
Inscrits	10 551	10 600	10 531	10 551
Votants	76,1 %	73,9 %	73,6 %	51,2 %
Nuls (% des votants)	6,0 %	4,5 %	6,2 %	9,7 %
Exprimés (des inscrits)	71,6%	70,6%	69,0%	46,2%
CFDT	14,7%	13,7%	12,7%	14,3%
CFTC	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%
CGC	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%
CGT	19,8%	22,8%	19,4%	26,5%
FA-FPT*	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %
FO	36,0 %	41,0 %	33,4 %	20,5 %
FSU	8,0 %	5,3 %	6,0 %	7,0 %
SUD	7,5 %	7,4 %	8,5 %	5,5 %
SYNPER**	14,0 %	9,8 %	14,1 %	17,0 %
UNSA***	0,0 %	0,0 %	5,8 %	5,6 %

* La FA-FPT était représentée par le SYNPER jusqu'en 2014, et hors SYNPER en 2018

** Le SYNPER était affilié à l'UNSA en 2006 et 2008, puis à la FA-FPT en 2014, et est non affilié en 2018

*** En 2006 et 2008, l'UNSA était représentée par le SYNPER, puis hors SYNPER en 2014 et 2018

1.4. Une politique des ressources humaines « ouverte au dialogue social, humaine et moderne »

Lors de notre rencontre, une des responsables des ressources humaines du Conseil régional nous explique leur volonté de dialoguer ouvertement et directement avec les organisations syndicales et de travailler avec elles : « *le dialogue social doit arriver à un dialogue gagnant-gagnant où à la fois les salariés bien représentés ont des conditions de travail bien améliorées et l'employeur a en échange, si je puis dire, un engagement accru des employés avec une meilleure santé et donc une meilleure performance de l'action publique grâce à un dialogue social de qualité* » (DRH CRIDF).

Ce dialogue social s'est traduit par la signature d'accords-cadres (sept depuis le début de la mandature, cf. *infra*) « *alors qu'il n'y en avait jamais eu aucun auparavant. Alors voilà, donc ça c'est vraiment la vision et c'est ça notre objectif.* » (DRH CRIDF). Mais ce dialogue social s'est aussi traduit par la mise en place de groupes de travail informels avec les agents, notamment lors du choix du site du déménagement, groupes avec lesquels la direction discutait pas à pas de chaque décision.

Pour autant, ces groupes de travail ont été mis en place dans le cadre d'une concertation (notamment sur le lieu du déménagement) et non dans celui de véritables négociations. Cette concertation, parfois qualifiée de « conciliabule » n'a pas forcément aidé à apaiser le sentiment des salariés que « *la décision était prise d'emblée et que la consultation était un peu de pure forme* » (CFDT CRIDF).

2. Les problématiques des agents du CRIDF vus par les organisations syndicales

L'analyse des entretiens réalisés avec les syndicats (CFDT et CGT) mais aussi avec la DRH du CRIDF nous a permis de recenser un certain nombre de réorganisations et leurs conséquences sur les conditions de travail des agents ainsi que sur leurs préoccupations professionnelles. Néanmoins, les éléments présentés ici sont le résultat d'une réflexion menée par des responsables syndicaux et des responsables de ressources humaines. Ils ne constituent pas un témoignage des agents eux-mêmes.

2.1. Changements organisationnels et réorganisations d'effectifs : entre suppression de postes de fonctionnaires et recrutements de contractuels

Les syndicalistes rencontrés évoquent tout d'abord des réorganisations assez anciennes et qui ne semblent pas avoir été totalement assimilées. C'est le cas notamment de la fusion des personnels des lycées et de la région qui a eu lieu en 2005. L'absorption de ces nouveaux agents, qui ne sont pas présents sur le site du siège du CRIDF mais dispersés dans les 470 lycées de la région, n'a pas été simple. En effet, ces agents intégrés à partir de 2005 et ne travaillant pas sur le même site n'auraient pas la même « culture d'administration », les mêmes réalités de travail ni les mêmes contraintes hiérarchiques. Ils subissent de facto une double hiérarchie, une double tutelle. Au niveau administratif, ces agents dépendent de la région mais au niveau des plannings, des conditions de travail, ils dépendent du Rectorat. Ils sont sous l'autorité fonctionnelle du proviseur et des intendants des lycées qui sont eux personnels de l'Éducation nationale, notamment pour tout ce qui relève des conditions d'exercice de leur travail. Donc, l'éloignement physique et géographique avec leur employeur, le CRIDF rend les relations de travail plus compliquées, notamment en cas de conflit sur le lieu de travail.

À cela s'ajoute une appartenance historique à deux fonctions publiques : celle d'État et la territoriale. Les nouveaux agents intégrés ne viennent pas de la même direction administrativement parlant. « *Après, alors nous au niveau du siège, effectivement du coup il y a effectivement un peu ce choc culturel qui a été d'intégrer tous ces nouveaux collègues (...)* Ce sont deux univers totalement différents entre les collègues qui

travaillent dans les lycées et puis nous, on ne vit pas les mêmes réalités » (CFDT CRIDF). La DRH du CRIDF en arrive même à parler « de mur de Berlin entre le siège et les lycées ».

Toutefois, des conséquences positives sont à souligner, les agents transférés ayant gagné des avancements tant en termes de régimes indemnitaires (qui ont été revalorisés) qu'en termes de parcours professionnel (avec une possibilité de reclassement au siège avec mise en place d'une formation) et de compléments de fin d'année (qu'ils ne touchaient pas auparavant). La socialisation et/ou l'intégration professionnelle des nouveaux arrivants est d'autant plus compliquée que les mécanismes que les salariés adoptent classiquement pour s'intégrer dans une nouvelle situation ne sont ici pas possibles puisqu'ils ne sont pas physiquement dans une nouvelle entité et que leur travail et conditions de travail n'ont pas changé. L'éclatement géographique (environ 8 500 agents dans 465 lycées) et la différenciation (agent public d'État et agent public territorial) ont été source de difficultés pour les agents et ce même si des passerelles entre ces deux univers ont été mises en place.

Syndicalement, aussi, cette intégration de nouveaux effectifs a eu des répercussions en termes de représentation syndicale notamment pour la CFDT : *« La CFDT était peu présente, très peu implantée dans les lycées, c'était un bastion de FO. Parce qu'en fait avant la fusion on était majoritaire au siège, la CFDT on faisait 40 % des voix ici dans les services administratifs, donc du coup effectivement on se retrouvait avec... on est passé de 1 500 à l'époque à 10 000 et donc du coup avec en plus un champ syndical qui nous était totalement inconnu. Effectivement, là, le premier gros boulot ça a été déjà de trouver des militants. » (CFDT CRIDF).*

Deux autres réorganisations, plus récentes, sont liées à l'arrivée d'un nouvel exécutif régional. Outre la décision d'aménager les nouveaux locaux en open-space, la direction du CRIDF a décidé de supprimer un échelon hiérarchique et donc les postes correspondants. Cette réduction des effectifs en n+1 a été un des premiers pas des ressources humaines vers la mise en place d'une administration libérée au sens d'Isaac Getz. Selon la directrice des ressources humaines que nous avons rencontrée : *« C'est difficile de parler de ce concept puisque, voilà, ça peut être décrié ou ridiculisé mais si on comprend que par libération on dit simplement « en capacité chaque agent »... voilà c'est ça le maître mot ».* Cette philosophie passe aussi par la mise en place de séminaires ou de hackathon⁴⁶ pour les agents afin de leur donner davantage d'initiatives

46 Ce terme hackathon désigne ici un événement durant lequel des groupes d'agents des ressources humaines se réunissent pendant une période de temps donnée afin de travailler sur des projets en mode collaboratif.

et d'autonomie. La suppression d'un échelon hiérarchique est considérée comme allant dans cette direction.

Toutefois, cette réduction de postes (environ 50 par an) et de fait d'effectifs, justifiée aussi par la direction par une contraction du budget et par des départs dits « naturels » (des départs en retraite ou encore des mobilités notamment lors du déménagement du CRIDF), semble avoir fortement ébranlé le collectif, à la fois des encadrants et des encadrés puisque tous les services ont été touchés, y compris ceux qui étaient, selon les personnes rencontrées, en sous-effectifs. Cette idée de la direction de supprimer 50 postes par an au siège s'accompagne d'une réorganisation ou de redécoupages des services qui ont commencé dès 2016 mais qui ne semblent pas s'arrêter. *« Il y a beaucoup d'encadrants notamment des chefs de service qui se sont retrouvés sans poste, donc c'était une façon aussi de faire un grand remue-ménage et puis de, voilà, faire une grande valse, un grand mercato. Donc, au bout d'un moment, il y avait même 50 collègues qui étaient sans affectation »* (CFDT CRIDF). Cette instabilité des services dans des bureaux en open-space, la réduction des effectifs sans explication managériale, tout ceci a créé une perte de sens du travail pour les agents (Linhart, 2015).

Les encadrants semblent avoir également fortement subi ces différentes réorganisations, que ce soit *via* la réduction des postes ou *via* la mise en place d'open-space. Ils ont, dans le même temps, perdu le privilège d'avoir un bureau individuel, subis les contractions d'effectifs et subis les changements d'affectation et de process.

Au Conseil régional, on assiste à la mise en place d'un système d'emploi dual, organisant l'inégalité entre salariés à travers deux modes de régulation de l'emploi et des carrières. Cette multiplication des statuts d'emploi dans la fonction publique (fonctionnaires et contractuels) modifie à la fois les carrières de tous les agents, fonctionnaires et non fonctionnaires.

Dans le même temps que le CRIDF réduisait ses effectifs fonctionnaires, il recrutait de nombreux contractuels. Le bilan social 2017 fait état d'une hausse significative des contractuels qui constituent 52 % des nouveaux recrutements, avec des durées courtes de 6 mois environ, reconductibles. Si le recrutement de contractuels a toujours fait partie de la gestion des ressources humaines du CRIDF, c'est l'augmentation soudaine du nombre (et de fait de la proportion) de contractuels qui heurtent les agents. Cette gestion des ressources humaines est à rapprocher de celle de la fonction publique dans son ensemble dans laquelle on assiste depuis ces dernières décennies à une augmentation du nombre de contractuels. *« Cette transformation massive des formes d'emploi à travers les flux de recrutement est l'une des évolutions marquantes de la fonction*

publique depuis une quinzaine d'années. Le phénomène s'inscrit dans un contexte de recomposition et de fractionnement des administrations publiques : les structures juridiques des collectivités publiques se transforment, créant de nouvelles catégories d'agents employeurs dont la soumission au droit public n'est plus systématique. Le statut de la fonction publique évolue par ailleurs, et transforme les règles du jeu des carrières des fonctionnaires comme des agents non titulaires » (Peyrin, 2017).

Pour les syndicats, c'est la structure même des emplois qui semble avoir changé, du fait de la suppression de certains postes et du recrutement de contractuels, car le remplacement ne s'est pas fait poste à poste. En effet, les postes supprimés sont pour beaucoup des postes d'assistants et des postes de catégorie C, alors que les recrutements sont pour beaucoup des postes « *de designers, des machins, des trucs, des postes un peu voilà, ou alors sur des services « la smart région », « la conduite du changement », etc., sur ce genre de profils qui sont plutôt des profils je pense avec des salaires plus élevés que les profils de base » (CRIDF CGT).*

2.2. La difficile reconnaissance de l'expérience syndicale

Même si un accord-cadre, qui engage la région à valoriser les parcours syndicaux, a été signé dernièrement, la reconnaissance du parcours syndical et des compétences développées lors de l'expérience professionnelle reste compliquée au CRIDF. Cet état de fait nous a été dépeint par une syndicaliste de la CFDT qui a souligné certaines situations vécues difficilement par les agents, notamment ceux des lycées. Durant l'entretien évoqué, l'agent fonctionnaire des lycées soulignait la complexité de la situation : « *On évolue quand même. On n'est plus balai et serpillière, non pas que c'est péjoratif de dire ça, mais quelqu'un qui va aux tables de négociation, qui réfléchit avec les autres organisations syndicales pour faire monter des idées, pas mal de choses, donc c'est vrai que quand on n'a pas vocation à être militant pendant x années on peut avoir envie pour x raisons de reprendre, de repartir dans son établissement ou un autre établissement, mais toujours est-il que tout ce qu'on a acquis, on peut pas le mettre en pratique, on va retomber » (CRIDF CFDT).* Le récit d'un agent de lycée qui, après plusieurs années de militantisme en tant que secrétaire de section se retrouve bloqué dans son déroulement de carrière et de ce fait décide de repartir travailler dans son poste initial comme agent d'entretien dans son lycée « *comme si de rien n'était quoi »* montre la non-reconnaissance des rôles et des parcours syndicaux dans la structure.

Souvent, les salariés acceptent de s'engager dans une instance représentative et, par manque de relève, s'installent bon gré, mal gré pour de nombreuses années avec un rattachement souvent très faible à leurs anciens postes. Face à une telle situation, non

seulement le supérieur hiérarchique pourra se trouver en difficulté pour évaluer ce collaborateur mais les collègues pourront eux aussi se faire une image faussée de la mission représentative. C'est d'ailleurs le cas dans cet exemple puisque les collègues ont exprimé leur sentiment en disant : « *tiens, tu vois, t'étais au syndicat ceci, tu nous as dit qu'il fallait faire comme-ci, comme-ça mais toi tu reviens bien avec ton balai et ta serpillière* ». *Donc c'est vrai que c'était un peu violent.* ». L'autre représentant de la CFDT interviewé, en poste au siège, était plus nuancé sur la question de la reconnaissance des parcours syndicaux : « *Je me suis dit, sur ce truc-là, est-ce qu'on ne va pas nous reprocher encore que les syndicats pensent qu'à eux une fois de plus, voilà. Donc, bon, j'étais un peu partagé (...)* Mais c'est vrai que c'est... dans le discours ambiant du, voilà, du tous pourris et de machin, ce n'est pas toujours évident ».

2.3. Le déménagement du siège du CRIDF

Un des gros dossiers assez récents qui a fortement ébranlé les agents du CRIDF a été le transfert/déménagement à Saint-Ouen. Le transfert n'est actuellement pas achevé : 1 400 agents sont actuellement dans le bâtiment ; 400 agents supplémentaires doivent arriver en fin d'année. Ce déménagement était un engagement de campagne de Valérie Péresse, actuelle présidente du CRIDF, l'objectif étant de transférer le siège du CRIDF en banlieue. Ce projet avait été précédemment évoqué par l'ancien président, Jean-Paul Huchon qui en avait cependant abandonné la mise en œuvre du fait de la tournure polémique avec les groupes d'opposition à l'époque. Pour comprendre la situation, il faut rappeler que le CRIDF avait mandaté un délégué spécial en charge de faire un pré-repérage de site. Sur les dix-huit sites potentiels, une liste finale de six sites a été transmise aux organisations syndicales qui ont décidé de ne garder que trois sites potentiels : Saint-Denis, Saint-Ouen et Ivry. « *Un sondage avait été réalisé auprès des personnels et effectivement c'était Ivry qui ressortait en tête à plus de 50 %, 55 % des votes. (...)* Bon, la présidente a fait un choix autre effectivement qui était Saint-Ouen, mais bon, on avait le sentiment qu'en fait la décision était prise d'emblée quoi, en fait, que la consultation était un peu de pure forme et que dès l'origine elle voulait venir ici à Saint-Ouen. » (CFDT CRIDF).

Le déménagement et son processus décisionnel consistaient plutôt en une concertation avec la mise en place de groupes de travail et d'aller-retour entre agents et direction. Il ne s'agissait en aucune façon de négociation mais plutôt d'une consultation des salariés, qui ne se sont pas sentis écoutés lorsque la décision finale a été rendue. Le déménagement dans un lieu qui ne faisait pas l'unanimité, conjugué avec la mise en place d'open-space et la réduction d'échelon hiérarchique, a généré un conflit important au sein du CRIDF. Cet emballement organisationnel a provoqué une forte crispation des

agents et des syndicats qui a abouti à la mise en place d'une intersyndicale. « *Nous, on s'était mis en intersyndicale, on avait fait aussi ce qu'on a appelé une votation. Voilà, on avait fait une sorte de référendum en fait à l'initiative des syndicats, on avait même fait une urne, etc., donc... et on avait eu pas mal de participation. Sur les 1 000 votants, il y avait 98 % de non à l'open-space* » (CGT CRIDF). Dans le même temps, la direction propose la négociation d'un accord-cadre sur le télétravail, très favorable aux agents du siège et jugée plutôt positive par certaines organisations syndicales : « *La mise en place du télétravail pour lequel la région, enfin la CFDT nous, on est pour le télétravail puisqu'effectivement au niveau national on avait été assez moteur dans l'accord au niveau du privé et puis au départ le télétravail n'avait pas été transposé à la fonction publique donc la CFDT était montée pas mal au créneau pour ce soit transposé à la fonction publique parce qu'effectivement il y a des fortes réticences dans la fonction publique à ce que le télétravail soit mis en place* » (CFDT CRIDF). La mise en place du télétravail pour deux jours par semaine a finalement été accordée via une décision unilatérale, les organisations syndicales ayant refusé de signer le texte proposé. Toutefois dans un deuxième temps les organisations syndicales, notamment la CFDT, vont accepter de signer sa généralisation. Il faut dire que le télétravail a été plébiscité par plus de 50 % des agents. Les encadrants ont aussi été favorables au télétravail et ils reconnaissent que « *ça a plutôt amélioré en fait le... ça n'a pas détérioré la qualité du travail, au contraire* » (CFDT CRIDF). Cet accord sur le télétravail a représenté en quelque sorte une contrepartie à la mise en place des open-space et du déménagement. Ces différentes concertations ont eu lieu dans un contexte très conflictuel. Pour preuve, en novembre 2017, environ trois cents agents ont profité de la séance du CRIDF pour manifester à quelques mètres de l'hémicycle. Munis d'un cercueil, ils ont enterré symboliquement le dialogue social. Cette manifestation dénonçait les suppressions d'emplois et un allongement de la durée du travail.

3. Des stratégies syndicales variées

3.1. Un climat social général assez conflictuel : l'exemple du temps de travail

Certains syndicalistes soulignent une détérioration du climat social du CRIDF. Cette situation est corroborée par l'indicateur de conflictualité qui montre une augmentation très nette du nombre de jours de grève ces dernières années. À cet indicateur s'ajoute le turnover qui semble être aussi révélateur de tensions managériales. Ce climat social s'accompagne d'un sentiment de difficulté ou de perte de sens au travail de la part des agents. « *Là, je discutais avec un collègue qui est venu me voir – vous allez voir, il y a des babyfoots, flippers, etc. – il dit : 'nous, on s'en fout des babyfoots, des flippers. Nous,*

ce qu'on veut c'est qu'on s'intéresse à notre travail, qu'on ait de la considération pour notre travail quoi' » (CGT CRIDF).

L'un des principaux écueils entre les agents et la direction a concerné, dès le début de la mandature de Valérie Pécresse, non seulement le déménagement du CRIDF à Saint-Ouen, la mise en place d'open-space, la réduction de 50 postes par an mais aussi la régulation du temps de travail. Sujet éminemment conflictuel puisque la direction souhaitait allonger la durée du temps de travail *via* la suppression de 5 jours de congé. Le dialogue entre la direction et les organisations syndicales s'est mué en un « *gros mouvement de grève et une grosse intersyndicale fin 2016* » (CGT CRIDF). Les agents ont eu l'impression que la direction les considérait comme fainéants alors que la direction estimait de son côté « *que ce que nous avons fait c'est rendre notre administration exemplaire* » (DRH CRIDF). La mise en place d'une intersyndicale (CGT, CFDT, FO, UNSA, FSU) et d'un mouvement de grève initié par un défilé aux Invalides symbolisait pour les agents la fin du dialogue social⁴⁷. « *On menait des négociations sur le temps de travail mais en gros il n'y avait pas de négociation. Et comme tout le monde avait constaté la même chose, on avait réussi à monter une grosse intersyndicale qu'on a tenu pas mal jusqu'à cette grosse manifestation et ça s'est quand même soldé par une semi-victoire* » (CGT CRIDF). Finalement seul le temps de travail des agents du siège a été allongé, le temps de travail des agents de lycées n'ayant pas changé.

Ces difficultés de dialogue social entre la direction et les organisations syndicales n'ont pas cessé depuis. On assiste ainsi à des grèves de quelques heures par jour ou des grèves plus dures. Les dernières grèves citées par notre enquête de la CGT ont porté sur les conditions de travail des chauffeurs et des agents de la culture. La mobilisation a été massive au point de bloquer complètement l'activité, ne serait-ce que quelques heures par jour. Notre interlocuteur de la CGT nous explique que ces actions « *coup de poing* » permettent de ne pas user financièrement les agents qui n'ont pas les moyens de faire de longues grèves. C'est une différence majeure avec la fonction publique de l'État où de telles grèves de quelques heures ne sont pas possibles. Par ailleurs, la grève n'est pas « *dans la culture de la région Île de France* » (CGT CRIDF).

⁴⁷ « *C'est nous qui avons organisé en fait cette intersyndicale et au début du défilé il y avait un cercueil – je ne sais pas si vous réussissez à le distinguer, il est là – un vrai, qu'on avait récupéré et tout et donc on avait défilé à Invalides et on a enterré le dialogue social. Et, là, vous avez un petit panneau – je ne sais pas si vous voyez – il est marqué : « à notre regretté dialogue social » (CGT CRIDF).*

3.2. Des vagues d'accords sur des sujets variés mais sans adhésion syndicale forte : télétravail, handicap, égalité professionnelle...

Dans ce climat, qui dès le départ a été un peu houleux, de nombreux accords-cadres ont, malgré tout, vu le jour. Quatre accords-cadres - sur l'insertion professionnelle et l'emploi des personnes en situation de handicap, l'égalité professionnelle hommes-femmes (avec la volonté d'obtention du label AFNOR), la qualité de vie et bien-être au travail et sur l'activité physique pour tous, en faveur du bien-être au travail et d'une meilleure performance publique - ont été signés dès janvier 2017. Une Charte de reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle a été signée en juillet 2017. D'autres accords ont suivi en 2019 touchant des sujets comme « la qualité de vie au travail, l'autonomie et la responsabilité » et la « reconnaissance des compétences des représentants syndicaux et la valorisation de l'engagement syndical ».

Les positions des organisations syndicales sur ces accords peuvent être parfois divergentes même si elles se rejoignent sur le fond en parlant de saupoudrage, du symbolique, de la non-efficacité de ces accords. Sur les quatre premiers accords, la CFDT n'en a signé qu'un seul, celui sur le handicap. Il n'a pas non plus été signé par la CGT : « nous, on a refusé de les signer parce qu'on a dit que c'était très, très insuffisant et que c'était que du saupoudrage et qu'il n'y avait rien dans ces accords-cadres et qu'il n'y avait aucune ambition » (CGT CRIDF). Ce constat du manque d'ambition des accords est partagé par de nombreuses organisations syndicales, qui les considèrent comme emblématiques du dialogue social en cours au CRIDF. Le manque de matière à négocier dans les accords est souligné par tous les syndicats. Pour un accord-cadre « *il faut qu'il y ait matière, avec des tenants et des aboutissants* » (CFDT CRIDF), que le sujet soit relativement étendu et qu'il soit issu d'une négociation et non pas élaboré de manière unilatérale par l'une des parties signataires.

Ces différents accords portent sur des sujets plutôt consensuels. Mais leur faible portée est souvent soulignée par les syndicats. Et de fait, elle limite l'engagement des syndicats qui souhaitent non pas des accords édulcorés mais des négociations sur des objectifs véritables. L'absence d'ambition portée est particulièrement visible dans l'accord sur l'activité physique pour tous qui, notamment pour la CFDT, relève plus d'une mesure à prendre en comité technique que d'un accord négocié.

Pour autant, les accords de télétravail ont été accueillis très positivement par les agents. Un bilan fait état d'une utilisation du télétravail par plus de 50 % des agents, même au niveau des encadrants. Le télétravail n'a pas détérioré la qualité du travail fourni par les

agents même s'il « *faut rester vigilant sur les risques d'isolement des agents* » (CFDT CRIDF). De la même façon, les accords sur la charte de reconnaissance du parcours syndical et en faveur de l'engagement syndical, même si les syndicats les trouvent redondants, semblent permettre aux agents engagés de valoriser leur parcours.

Certains des accords restés minoritaires (télétravail et droit à la déconnexion notamment) apparaissent aux yeux des organisations syndicales comme des engagements politiques du CRIDF.

Une pluralité d'accords-cadres

- « L'activité physique pour tous, en faveur du bien-être au travail et d'une meilleure performance publique »

Cet accord relatif à la qualité de vie et le bien-être au travail vise à la mise en place d'un éveil musculaire pour tous les agents volontaires des lycées. Tous les lycées volontaires peuvent mettre en place des séances d'éveil musculaire et de récupération d'une durée de 10 à 15 minutes sur le temps de travail à répartir sur la prise et la fin de poste et ce afin de diminuer l'accidentologie. Cet accord a été signé avec 5 organisations syndicales de la Région en janvier 2017. La CFDT approuvait sur le fond cet accord mais était opposée à sa qualification comme accord-cadre étant donné qu'il s'agit d'un élément très ponctuel et qu'ils estiment n'avoir en rien contribué au texte proposé.

- « Insertion professionnelle et emploi des personnes en situation de handicap »

Cet accord-cadre a pour objectif l'intégration et l'accompagnement des personnes handicapées. Pour ce faire, six axes sont présentés : dépasser 6 % de taux d'emploi d'ici 2021, renforcer l'accessibilité, accroître la sensibilisation et la formation des agents à l'accueil et à l'intégration des personnes en situation de handicap, prévenir l'usure professionnelle et les situations de handicap, développer les mesures d'accompagnement et enfin s'engager en faveur du handicap et valoriser ces initiatives. Cet accord a été signé en janvier 2017 par FO, CFDT, FA-FPT-SYNPER, UNSA, Sud-Education, SNUACTE-FSU et SNETAP-FSU

« L'égalité professionnelle femmes/hommes »

Cet accord-cadre devra permettre de mesurer chaque année l'égalité professionnelle femmes/hommes au sein des effectifs de la région, de mettre en place une démarche de certification Afnor afin d'obtenir le label égalité, de développer une culture de l'égalité femmes/hommes au sein des services régionaux et dans les lycées, de favoriser l'égalité femmes/hommes dans toutes ses dimensions, de lutter contre les stéréotypes, les propos et les attitudes sexistes et de s'engager en faveur de l'égalité femmes/hommes et valoriser ces initiatives. Cet accord a été signé le 20 janvier 2017 par FO, FA-FPT-SYNPER, Sud éducation, UNSA, SNUACTE-FSU et SNETAP-FSU.

- « Qualité de vie et bien-être au travail »

L'accord propose de former des agents « relais prévention » et de développer une culture commune en lien avec l'Organisation Internationale du Travail (OIT), d'accompagner la mise en place de nouvelles modalités de travail (télétravail, aménagements des espaces au service de la nouvelle organisation), de favoriser l'intégration la connaissance et la reconnaissance des agents, de développer des actions favorisant le « bien-être au travail », de prévenir l'absentéisme, de lutter contre les incivilités et les violences commises à l'encontre des agents et de mettre en place un système de résolution « non violente » des conflits. Cet accord a été signé en janvier 2017 par FO, FA-FPT-SYNPER, Sud éducation, UNSA, SNUACTE-FSU et SNETAP-FSU.

- « Charte de reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle »

Cette charte repose sur un principe de non-discrimination des agents engagés dans un mandat syndical et l'affirmation de la valeur de l'expérience syndicale. Elle a un triple objectif : faire évoluer le regard porté sur le syndicalisme et les relations sociales, faciliter l'articulation entre le mandat syndical et l'activité professionnelle ainsi qu'accompagner les représentants syndicaux tout au long de leur parcours et valoriser et reconnaître les compétences acquises lors d'un mandat syndical. Cette charte a été signée en juillet 2017 par FO, SNUACTE-FSU, UNSA, FA-FPT-SYNPER, CFDT.

- « Pour une meilleure efficacité du service public par la qualité de vie au travail, l'autonomie et la responsabilité »

Cet accord vise d'une part à l'élargissement du champ d'application du télétravail et autorise les agents du siège à un télétravail de deux jours par semaine. L'objectif est de donner la possibilité de télétravailler depuis une ou deux adresses de domicile (y compris hors de la région Île de France). Cet accord permet aux agents de lycées sur une fonction éligible de télétravailler. Le deuxième point de cet accord concerne le droit à la déconnexion. Par ailleurs, la formation de l'ensemble des agents est nécessaire à la prévention des risques liés à l'hyper connectivité et à la sensibilisation de l'ensemble des acteurs aux bonnes pratiques. Enfin, il est prévu d'engager une réflexion sur les modalités de mise en place d'une souplesse accrue dans les horaires de travail en faveur de l'autonomie et de la responsabilité. Cet accord-cadre a été signé en mars 2019 par la CFDT-SPP et l'UNSA.

- « Favoriser l'engagement syndical par la reconnaissance des compétences des représentants syndicaux »

Cet accord vise à faire évoluer le regard porté en interne sur l'action syndicale, faciliter l'articulation entre le mandat syndical et l'activité professionnelle et reconnaître et valoriser les compétences acquises lors d'un mandat syndical. Cet accord a été signé en mars 2019 par 3 organisations syndicales : FA-FPT-SYNPER, UNSA, CFDT.

3.3. Des actions de rapport de force « à la place » d'un dialogue social ?

La notion même de dialogue social semble s'être perdue entre la direction du CRIDF où il est célébré, vanté, loué, une vice-présidente désignée comme chargée du dialogue social a été nommée et où une charte managériale a été créée et les organisations

syndicales pour lesquelles le dialogue social est devenu « *quelque chose d'institutionnel, un affichage un peu, beaucoup, mais qui ne correspond pas forcément à une réalité dans les faits en termes de dialogue* » (CFDT CRIDF).

Les réorganisations continues depuis 2016 ont complètement changé la structuration des services, changé le temps de travail, changé le lieu du travail, changé les bureaux où les agents travaillent... et tout cela durant un laps de temps assez court. La fragilité de ce dialogue social mis à mal par les réorganisations se fait jour lors des comités techniques notamment.

Lieu du dialogue social, ces comités techniques sont souvent décriés par les organisations syndicales qui contestent à la fois leur longueur, leur densité avec un nombre de points à l'ordre du jour impossible à traiter et leurs préparations. « *Il est arrivé soit qu'on n'ait pas des documents, qu'on découvre les documents sur table, qu'on nous les projette, qu'on ne puisse même pas les avoir lors de la réunion, soit qu'on nous donnait les documents et qu'effectivement le jour du comité technique on en ait un autre* » (CGT CRIDF). Face à ces difficultés, la politique de la chaise vide a été mise en place par la CGT. « *Quand on a fait sauter les comités techniques c'était forcément en intersyndicale puisque nous, on n'a que quatre élus en comité technique et quinze élus du personnel donc si on veut faire sauter le CT il faut être au moins huit élus donc en fait c'est nous plus FO, plus Sud-FSU, on peut déjà faire sauter le comité technique* » (CGT CRIDF).

Cette politique de ne pas assister aux comités techniques est fortement critiquée par la CFDT pour qui le boycott ne sert à rien (même s'ils ne gomment pas la détérioration du climat social). « *Bon, le dernier CT par exemple, ils [la CGT] ont boycotté, donc du coup il n'y avait pas le quorum, donc du coup on n'est pas allé non plus. Ils l'ont reconvoqué le lundi d'après donc le CT devait se tenir le jeudi, il s'est tenu le lundi, bon. Coup d'épée dans l'eau quoi, enfin voilà, ça n'apporte rien. Bon, après c'est le coup d'éclat permanent quoi, c'est le clash permanent, enfin voilà, c'est un peu la limite de l'exercice* ».

Les personnes rencontrées nous expliquent que sous la mandature précédente, les comités techniques ne pouvaient pas se clôturer comme cela, par un boycott permanent et sans avis des organisations syndicales. Le président précédent, Jean-Paul Huchon semblait plus réticent à laisser une situation s'embourber : « *quand toutes les organisations syndicales votaient contre – c'est déjà arrivé – Jean-Paul Huchon il disait : « bon, je pense qu'on n'est pas mûr, on reporte le point ». Voilà. Et, là, bon, on peut se dire : « bon OK », après on renégociait entre les deux tours si je puis dire et puis on... voilà. (...) Oui, s'il disait ça c'est parce qu'il ne voulait pas sortir avec un CT où ils avaient*

toutes les organisations syndicales contre lui quoi, c'était : « non, là, revoyez la copie les gars, moi je ne veux pas qu'on ait une sortie comme ça ». Valérie Pécresse elle s'en contrefiche. De toute façon, elle n'assiste pas aux comités techniques » (CGT CRIDF).

Le boycott des espaces de dialogue social, le développement des grèves « perlées » (ou des débrayages) est aussi à mettre en rapport avec la place de leader de la CGT dans les précédentes élections au sein du CRIDF. Pour autant les syndicalistes de la CGT affirment : *« ce n'est pas normal qu'on en arrive à boycotter trois séances de CT coup sur coup et de CHSCT pour se faire entendre »*. Le discours plus offensif de certaines organisations syndicales, et cela est souligné par toutes, est le signe d'une exaspération croissante des agents du siège mais aussi des agents des lycées aussi. Pour preuve les syndicalistes expliquent n'avoir jamais autant été sollicités que dans la période actuelle. Et cette exaspération touche aussi les contractuels qui *« ont des contrats précaires et à qui on met la pression. Les gars bossent comme des malades et puis quand on n'en a plus besoin, on les jette »* (CFDT CRIDF).

Conclusion

Le CRIDF a connu depuis 2016 de nombreuses réorganisations de nature différente : déménagement, mise en place d'open-space, suppression de 50 postes annuels, allongement du temps de travail. Ces transformations ont été ponctuées par des concertations, des conflits, la mise en place d'une intersyndicale, de grèves perlées ou de débrayages. Dans le même temps, de nombreux accords-cadres ont été signés, ce qui pourrait rendre compte d'une certaine vitalité du dialogue social. Les organisations syndicales soulignent cependant la faiblesse de ces accords, de leur portée (en général). Le dialogue social mis à l'honneur par la Présidente de Région Valérie Pécresse et secondée par une vice-présidente chargée du dialogue social semble avoir du mal à se mettre en place et à résoudre les relations conflictuelles entre agents et direction.

La spécificité du CRIDF pour les agents du siège en tant que collectivité territoriale est l'existence d'un seul employeur proche et connu des agents, à l'inverse de la FPT rurale. Cette proximité et cette visibilité de l'employeur ne règlent pas entièrement les problèmes de gestion des conflits et des difficultés. Mais cela permet une reconnaissance plus forte du travail des organisations syndicales et de fait un accompagnement des réformes et une présence des organisations syndicales face aux difficultés des personnels.

Le personnel des lycées, quant à lui, pris entre le ministère de l'Éducation nationale et le CRIDF se singularise davantage et ses conditions de travail se rapprochent de celles des agents de la FPT rurale : lieux de travail éloignés, métiers diversifiés, des

responsables moins identifiables (le proviseur ou la Région), etc. L'éloignement géographique a manifestement des effets sur les relations des agents avec la direction et sur leurs rapports avec les organisations syndicales.

Conclusion du rapport

À l'issue de ce rapport, on peut tenter de tirer quelques enseignements communs sur la place donnée au dialogue social dans les fonctions publiques dix ans après la réforme de 2010 et plus particulièrement s'interroger sur les modalités de celui-ci face aux réorganisations sur nos trois terrains.

Une première évidence ressort de nos enquêtes : les cadres dans lesquels se déploie le dialogue social sont finalement aussi variés que dans le privé, de même que les configurations qui en découlent.

Des similitudes peuvent être mises à jour entre les réorganisations au sein du Conseil régional Île-de-France et de la direction des Douanes. On trouve, dans les deux cas, une forte implantation syndicale et un contexte historiquement conflictuel où les organisations syndicales ont une certaine prise sur les décisions des directions et l'accompagnement des réformes. Les syndicats se donnent de ce fait des opportunités pour négocier des compromis afin d'atténuer les effets sociaux des restructurations.

Paradoxalement, des rapprochements émergent entre les situations des personnels des collectivités territoriales en milieu rural et ceux des lycées du CRIDF. Dans les deux cas, les agents sont disséminés sur des lieux de travail éloignés, avec des métiers hétérogènes, des responsables des décisions difficilement identifiables (pour les personnels des lycées, le CRIDF leur employeur et les proviseurs des lycées sous l'autorité desquels ils travaillent ; les élus, les centres de gestion et leurs responsables de services dans la FPT rurale). Le dialogue social y est compliqué et les organisations syndicales peinent à être efficaces.

Après un retour sur les principales causes du faible développement de la négociation collective, nous examinerons les différentes formes de dialogue social mises en œuvre à l'occasion des réorganisations, ou plus exactement sur l'articulation entre conflit et négociation. Enfin, nous nous interrogerons sur les apports des accords signés.

1. Des comportements d'acteurs qui tardent à changer

Le bilan que nous avons tiré de la mise en œuvre de la loi de 2010 est en demi-teinte, particulièrement pour ce qui concerne la négociation collective : certes, des pratiques de négociation se mettent en place dans certains ministères et collectivités territoriales mais

ce processus est lent et, surtout, se réalise au travers de configurations hétérogènes mêlant consultation, concertation et négociation. Ce dialogue informel autorise une certaine souplesse et du pragmatisme mais ne permet pas de construire les relations de confiance entre les acteurs indispensables à la construction de compromis. L'intérêt commun des acteurs à négocier est encore à trouver. La question se pose de la même manière dans le privé puisque la négociation collective organise la rencontre d'acteurs d'intérêts divergents. Aboutir à des règles communes, formalisées dans un texte signé et qui s'impose non seulement aux signataires mais à l'ensemble des acteurs, suppose des relations de confiance et une légitimité réciproque : « qu'il soit implicite ou explicite, ce compromis est un échange entre des intérêts, une capacité et une obligation mutuelle contractée » (Friedberg, 1993, p. 171). La réalité des interactions qui se nouent dans le processus de discussion entre syndicats et employeurs publics n'est pour l'instant pas de cet ordre. La procéduralisation minimale introduite par la loi de 2010 fait que les accords restent exceptionnels et les pratiques de négociation discontinues.

Deux considérations sociologiques éclairent les difficultés à enclencher un processus de négociation vertueux. En premier lieu, le contexte de modernisation de la gestion publique et de contraintes budgétaires qui pèse sur les services publics est peu propice au dialogue social. Les conséquences en sont connues : réductions d'effectifs, individualisation de la gestion des personnels, rationalisation des activités de travail, etc. Les transformations que subissent les personnels des fonctions publiques depuis deux décennies ont été défavorables au développement de la négociation, offrant des marges de manœuvre limitées et peu de contreparties possibles. Cependant, dans un contexte comparable de difficultés économiques, dans de nombreuses entreprises du secteur privé, les négociateurs ont su desserrer les contraintes entourant la négociation. Dans les fonctions publiques, ces réussites sont exceptionnelles et se sont, le plus souvent, déroulées dans un climat très conflictuel, nous y reviendrons.

En second lieu, les causes principales de blocage tiennent aux acteurs eux-mêmes qui peinent à entrer dans des processus routiniers de négociation. L'enjeu reste de faire émerger la figure du négociateur des deux côtés de la table, et principalement celui des employeurs publics. Bien sûr, certaines postures syndicales entravent le développement d'un dialogue constructif, la concurrence entre organisations syndicales ayant plutôt tendance à renforcer le phénomène. La compétence des négociateurs syndicaux est également largement encore à construire. Cependant, il apparaît que la réforme a peu été portée par l'administration. Il y a un réel paradoxe à constater la rapidité avec laquelle les dispositifs de GRH inspirés du privé ont été introduits, ainsi que l'importance des moyens mis pour faciliter l'application des nouveaux préceptes managériaux par les

managers de proximité et la relative inaction dans la mise en œuvre de pratiques de dialogue social là aussi inspirées du privé. D'une part, les interlocuteurs rencontrés soulignent l'absence quasi-totale d'outils de gestion ou de suivi du dialogue social mis à la disposition des employeurs publics. Or, comme dans le privé, il est de la responsabilité de l'employeur d'outiller le dialogue social. Du fait de cette lacune, l'encadrement perçoit donc encore ce dernier comme un passage obligé et chronophage, une composante secondaire de la gestion des services dont le seul effet est d'allonger les délais d'implémentation des décisions, décisions le plus souvent déjà définitivement arrêtées au niveau supérieur.

D'autre part, et c'est certainement le point le plus problématique, on constate une résistance à négocier de la part d'employeurs publics habitués à gérer unilatéralement. Les organisations syndicales sont vues, elles aussi, comme secondaires, comme un acteur peu légitime. Si elles sont jugées crédibles pour porter les revendications statutaires ou salariales des personnels, leur légitimité est globalement déniée en tant que force de proposition sur les nouvelles organisations promues par les réformes. Dans la fonction publique de l'État, la haute administration accorde une moindre légitimité à un interlocuteur syndical supposé ne défendre que les intérêts particuliers des agents, comme l'illustre la non prise en compte des contre-propositions face aux réorganisations faites lors des Etat-généraux de la Douane organisés par les syndicats douaniers. Dans la fonction publique territoriale, les élus ne se sentent redevables que devant leurs électeurs. C'est encore plus vrai dans les petites collectivités mais aussi dans les grandes puisque le choix du lieu de déménagement du siège du Conseil régional Île-de-France, projet annoncé dans la campagne électorale, a finalement été pris par le seul exécutif régional sans tenir compte de l'avis des agents sur cette localisation.

Le résultat est une forme de déresponsabilisation de l'ensemble des acteurs et plus particulièrement des employeurs publics du fait de leur inculture au dialogue social dans un univers plus marqué par l'unilatéral que par la négociation. Pour autant, le dialogue social se révèle souvent plus facile au niveau local pour les employeurs et les représentants du personnel, mais dans des configurations informelles. On l'a vu par exemple aux Douanes, où la mise en œuvre de la mobilité des personnels vers une autre direction du ministère des Finances s'est révélée plus aisée à régler entre directions territoriales ou dans la fonction publique territoriale en milieu rural où les centres de gestion sont utilisés comme des outils, certes limités, pour pallier l'isolement des personnels. Cet isolement est d'ailleurs une spécificité prégnante dans cette dernière caractérisée par des personnels disséminés avec des métiers hétérogènes. Dans les toutes petites collectivités, les personnels souffrent d'un double isolement : isolement

face aux élus ; mais aussi absence d'espace local, de lieu d'échange sur les pratiques professionnelles et donc de lieu de production d'une identité professionnelle collective. Les syndicats, souvent amenés à défendre des situations individuelles, peinent à les incorporer dans des revendications englobant un plus grand nombre de salariés, voire leur totalité.

2. Le dialogue social face aux restructurations : des négociations trop souvent liées au conflit

Les réorganisations des services sans concertation préalable, le manque de stabilité dans l'organisation du travail, l'absence d'interlocuteur désigné pour s'informer ou adresser une requête apparaissent comme des facteurs de stress. À tout cela s'ajoute l'incertitude et l'imprévisibilité dans les perspectives de carrières mais aussi dans l'avenir du service, du travail qui peuvent induire pour les agents découragement ou désengagement dans le travail. Pour autant, ces réorganisations - en général qualifiées au travers de termes positifs : modernisations, réformes, plans stratégiques, etc. - ne répondent pas à des finalités identiques, ce qui n'est pas sans conséquences sur les réponses des organisations syndicales et la nature du dialogue social mis en place. Il convient de questionner la réalité qui se cache derrière ces termes.

Les réorganisations sont souvent de deux ordres simultanés : des transformations géographiques avec un changement du lieu d'exercice des missions et des transformations des missions elles-mêmes (transferts vers d'autres entités publiques ou privées, ajout ou suppression de services). La légitimité des réformes pour les personnels varie en fonction des objectifs des projets de changement. Certaines mesures sont dictées par l'adaptation de l'administration aux mutations économiques et sociétales, d'autres visent une meilleure efficacité de l'administration ou à mieux utiliser les moyens publics. Dans ces deux cas, ces réformes peuvent être comprises par les agents. De leur point de vue, l'acceptabilité des réformes dépend de leur utilité pour la réalisation des missions mais aussi de leur adéquation au métier et aux pratiques professionnelles. En revanche, les réformes liées à un objectif de rationalisation, qui ne semblent avoir comme but premier que de réduire les effectifs pour maîtriser les dépenses publiques, heurtent la représentation du travail des agents.

Pour les réformes qui se rattachent au premier type, même si elles entraînent des réductions d'effectifs, d'importantes transformations des services et une profonde modification du travail, les agents et leurs organisations syndicales peuvent les accepter. Le débat porte alors sur le rythme, l'horizon temporel et l'accompagnement social proposé ou non. Le déménagement du siège du CRIDF en est un bon exemple. Ce n'est

pas la décision qui a été contestée mais la méthode mise en place (un sondage auprès des agents organisé par la direction suivie d'un choix imposé ne correspondant pas aux souhaits exprimés). Les réformes du deuxième type sont quant à elles rejetées mais la difficulté pour les organisations syndicales est alors de construire un rapport de force pour s'y opposer ou, à tout le moins, peser sur leurs contenus. Le positionnement syndical est rendu encore plus difficile par le fait que les projets de réforme mêlent le plus souvent des ambitions d'amélioration de l'efficacité du service rendu avec des objectifs de rationalisation budgétaire. Cela a été manifestement le cas du PSD des Douanes qui proposait à la fois une stratégie d'adaptation de moyen terme aux évolutions de l'environnement économique et une réduction des implantations et des fonctions support.

La légitimité de la réforme pour les agents n'est donc pas donnée mais à construire. Pour ce faire, la méthode employée joue un rôle primordial et principalement le dialogue social mis en œuvre. Le contexte de transformations organisationnelles récurrentes est défavorable pour que les dirigeants et managers puissent impulser une transparence autour de ces réorganisations, ce qui en retour attise la méfiance des organisations syndicales.

Notre étude montre des formes de réorganisations très différentes qui prennent place dans des contextes diversifiés. Pour autant, la nature des négociations et plus largement du dialogue social qui les accompagnent sont proches et il ressort que le conflit reste trop souvent plus productif que le dialogue. Au CRIDF où une tradition de dialogue social semble bien établie, on aurait pu penser qu'un changement aussi important que le déménagement aurait induit une négociation. C'est en fait plutôt la mobilisation qui conduit à l'ouverture de négociation. Aux Douanes, si la mobilisation permet de réviser à la baisse les suppressions de directions et les baisses d'effectifs, l'accord négocié de son côté apporte des avantages significatifs, financiers et en termes de reclassement et d'accompagnement. Cependant, l'engagement des parties signataires pour faire vivre l'accord et les compromis qu'il contient pose ensuite question. Plus généralement, si l'on voit bien les effets de la conflictualité sur la mise en œuvre des réformes, ceux de la négociation sont moins appréhendables par les acteurs.

3. Comment faire vivre les accords : dimension processuelle de la mise en œuvre

Négocier, c'est faire émerger des sujets, construire un agenda social. Chaque partie devrait arriver autour de la table et convenir des thèmes d'intérêt communs, éventuellement sur des projets à venir. La question pour les organisations syndicales

désirant négocier est alors de pousser l'employeur public à ouvrir des négociations. Mais, trop souvent celui-ci ne l'envisage pas, soit par manque d'appétence, soit pour ne pas être tenu par le contenu d'un éventuel accord. Nous l'avons vu, dans les fonctions publiques, c'est trop souvent sous la pression d'une mobilisation que l'employeur public accepte de négocier. Cela a été à l'évidence le cas des Douanes au moment de l'application du PSD où la négociation avec les représentants syndicaux n'a jamais constitué un espace de discussion du bien-fondé des réorganisations. Depuis, dans cette administration, la direction des ressources humaines essaie de proposer des thèmes de négociation que l'on trouve classiquement dans le secteur privé (handicap, égalité professionnelle, formation, etc.) mais sans vraiment emporter l'adhésion des organisations syndicales.

Une vision similaire mais plus systématisée du dialogue social est développée au CRIDF. Le dialogue social y est vu comme un outil de management pour l'exécutif régional à l'appui de sa politique de rationalisation managériale. Cette version instrumentale du dialogue social se retrouve fréquemment dans les grandes entreprises du secteur privé (Béthoux *et al.*, 2015). Au CRIDF, les organisations syndicales se posent la question des gains qu'elles peuvent tirer des négociations, rejoignant ainsi les interrogations des équipes syndicales du privé. Les apports des nombreux accords signés pour les agents ne sont en effet pas évidents, la négociation s'apparentant plus à un saupoudrage et n'entraînant que peu de changements effectifs dans leur quotidien de travail. Certaines organisations syndicales, et notamment la CFDT, finissent par ne plus signer certains accords sur des thèmes trop instrumentalisés par la direction. Ainsi, les négociations sur l'égalité professionnelle femmes-hommes, par exemple, semblent n'avoir été ouvertes que dans l'unique but d'obtenir le label de la norme AFNOR.

Pour les organisations syndicales signataires, la question se pose également de faire vivre les accords, d'assurer le suivi de leur application afin d'en tirer des gains. Aux Douanes, si l'on regarde les résultats des dernières élections, la CFDT a manifestement tiré avantage de sa position face aux réorganisations. Pour autant, bien que les mesures liées à l'accord continuent d'être appliquées aux agents concernés, les lacunes du dispositif de suivi font que ceux-ci n'identifient pas nécessairement l'origine des dispositifs dont ils bénéficient. Les syndicats non-signataires les présentent comme arrachés à l'administration par la mobilisation mais cette dernière ne joue pas le jeu non plus en les attribuant à l'application de règles administratives plus qu'à la négociation. Le suivi des accords est chronophage et, aussitôt après avoir signé l'accord, le compromis semble trop coûteux et aucun acteur ne s'engage à le porter.

Du fait du caractère discontinu de la négociation, l'apprentissage des acteurs reste limité et la qualité des expériences de dialogue ou de négociation dépendent finalement des jeux des interactions locales et des trajectoires de sociabilité des acteurs. La responsabilité des employeurs publics devrait être d'outiller le dialogue social.

Bibliographie

- BACH S., BORDOGNA L. (2016), *Public Service Management and Employment Relations in Europe*, New-York/London, Routledge
- BEROUD S. (2010), « Violence et radicalité dans les conflits du travail : quelques pistes d'analyses. », in Ndiaye & Ferrand-Bechmann (eds.), *Violences et société : regards sociologiques*, Paris, Desclée de Brouwer.
- BETHOUX E., MIAS A., BLACHE G., DUPUY C., JOBERT A., RENOUX J-L., SPIESER C., TALLARD M., VINCENT C. (2015), « Dialoguer plus, mais sur quoi ? Les régulations d'entreprise en matière d'emploi, de formation et de conditions de travail en temps de crise », *La Revue de l'Ires*, n° 84, p. 91-123.
- BEZES P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France, « Le Lien social ».
- BEZES P., JEANNOT G. (2011), "The Development and Current Features of the French Civil Service System", in Frits & van der Meer (eds.) *Civil Service System in Western Europe*, Londres, Edward Elgar.
- BRIERE B., LECOMTE E., LOCHARD Y., MEILLAND C., PINEY C., VINCENT C. (2012), *Cadres de proximité : construire un environnement 'capacitant'. Le cas de la direction générale des Finances publiques*, Rapport pour la Direction générale des Finances publiques, Noisy, IRES.
- CARNEY B.M., GETZ I. (2016), *Liberté & Cie. Quand la liberté des salariés fait le succès des entreprises*, Paris, Clés des champs.
- CHANLAT P. (2003), « Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics », in Duvillier, Genard & Piraux (eds.) *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan.
- CLOT Y. (2010), *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte.
- DAMESIN R., GRIMAULT S., PERNOT J-M., UGHETTO P. (2004), *Réactivité au Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. La réforme et le travail. Le cas de la surveillance des douanes*, Document de Travail n° 04-07, Noisy, IRES.
- DESMARAIS C. (2006), « GRH, performance et changement dans les organisations publiques : vers de nouvelles représentations ? Le cas des politiques de GRH dans les administrations françaises », Communication au colloque *Quelle GRH pour les fonctions publiques ?* Lille, juin.
- DESMARAIS C., D. GIAUQUE (2016), « Politique publique et management public, de nouvelles frontières ? », *Gestion et management public*, vol. 4, n° 4, 2016, p. 1-8.
- FOURNIER J. (2002), *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La documentation Française.
- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- FRINAULT T., YVERGNIAUX A. (2008), *Le dialogue social dans les fonctions publiques françaises*, Pennec Études Conseil/CFDT, Noisy, Agence d'objectifs IRES.
- GARBAR C-A., WELLER J-M. (2003), *La conscience professionnelle de l'agent des services publics face à l'utilisateur-citoyen-client*, Rapport de recherche pour la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique.
- GRIMAULT S., PERNOT J-M., UGHETTO P. (2005), « Introduction », *La Revue de l'Ires*, n° 48, p. 129-134.

- INSEE (2014), « L'emploi dans la fonction publique en 2014 », *INSEE Première*, n° 1586.
- IRES (2017), *Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques*, *Chronique Internationale de l'IRES*, 2017/4, n° 160.
- JACOB F. (1995), « Les douaniers français, aux frontières de la sécurité intérieure », *Déviance et société*, Vol. 19, n° 4, p.339-354.
- LACAZE A. (2005), « La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ? », *Gérer et comprendre*, n° 81, septembre.
- LALLEMENT M., MARRY C., GOLLAC M., LORIOU M., MARICHALAR P., MARTIN E., MOLINIER P. (2011), « Maux du travail : dégradation, recomposition ou illusion ? », *Sociologie du travail*, vol.53/1, p.3-36
- LINHART D. (2015), *La comédie humaine du travail : de la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*, Paris, ERES.
- MAGGI-GERMAIN N. (2004), « Statut et contrat : deux modes de construction de la relation de travail », *La Revue de l'Ires*, n° 45, p.103-117.
- MARC E., STRUILLON Y. (2010), « La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée du système de relations professionnelles », *Droit administratif*, n° 11, novembre, p. 1169-1186
- MARC E. (2012), « Le dialogue social dans la fonction publique : une identification entre pratiques et discours », *Cahier de la Fonction publique et de l'administration*, n° 318, janvier, p. 5-11.
- NARRITSENS A. (1991), « Regards concrets et hypothèses sur les dynamiques possibles du conflit des Finances de 1989 », *La Revue de l'Ires*, n°5, Hiver, p.141-166.
- NOMDEM K. (2003), « Gestion publique des ressources humaines : tendances marquantes au niveau international », in Emery & Giauque (eds.) *Sens et paradoxe de l'emploi public au XXIe siècle*, Lausanne, Presses Polytechniques et universitaires romandes.
- PERNOT J-M. (2002), « Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée », *La Revue de l'Ires*, n° 39, p.115-155.
- PEYRIN A. (2017), *Les contractuels au cœur de l'État. Une sociologie de l'emploi public par ses marges*, Mémoire pour l'HDR, LEST, Université d'Aix-Marseille, Aix.
- REHFELDT U., VINCENT C. (2002), *Les négociations sur les transformations de l'emploi dans les services publics*, Rapport pour la DGAFP/DIRE, juillet.
- SIWEK-POUYDESSEAU J. (2001), *Les syndicats des fonctions publiques au XXe siècle*, Paris, Berger Levrault.
- SPIRE A. (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raison d'agir.
- SUPLOT A. (2000), « Introduction » in Bodiguel, Garbar & Supiot (eds.), *Servir l'intérêt général*, PUF, Paris, p.13-32.
- TALLARD M., VINCENT C. (2009), « L'action syndicale au défi de la gestion locale des personnels. Tensions à l'administration fiscale », *Sociologies pratiques*, n° 19.
- TILLY C. (1984), « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 4, p.89-108.
- VINCENT C., REHFELDT U., TALLARD M. (2005), *Formes de syndicalisme et formes de représentation dans la fonction publique*, Noisy, IRES.
- VINCENT C. (2012), « Élections dans la fonction publique d'État : enjeux et conséquences », *Cahier de la Fonction publique et de l'administration*, n° 318, janvier, p.16-20.

