

La FSU face aux instances de représentation, de sa création aux difficultés et spécificités du paritarisme au sein de la fonction publique (1993-2008)

Josiane Dragoni, Institut de Recherches de la FSU

Introduction

La nouvelle fédération créée le 16 avril 1993 doit faire reconnaître sa représentativité avant de pouvoir intégrer les institutions sociales existantes. Bien qu'elle devienne dès décembre 1993 la première organisation syndicale du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), et que dès 1996, elle occupe également le première place à la Fonction Publique de l'État (FPE), son parcours pour siéger dans les institutions à sa juste place s'avère difficile.

Après sa « percée flamboyante »¹, la FSU n'échappe pas à la crise qui affecte l'ensemble du monde syndical dans les années 2000. Si les volontés de transformations néolibérales du gouvernement Juppé avaient été nettement ralenties par les fortes mobilisations de 1995, les rapports de forces s'inversent ensuite. De ce point de vue, le gouvernement Jospin (1997-2002) est un moment de bascule. Dans le contexte d'une construction européenne placée dès 1986 sous le signe de la libéralisation des marchés puis d'un processus d'austérité budgétaire à partir de 1992, la « réforme de l'État » prend un cours offensif dans les années 2000. Cette politique place sous le signe de la baisse des dépenses publiques les services publics, la fonction publique, et au-delà, les acquis sociaux de tous les salariés.

C'est essentiellement dans ce contexte des années 2000 que la FSU effectue un parcours plus « institutionnalisé ». La fédération se réclame d'un syndicalisme de transformation sociale, conjuguant refus des régressions et propositions alternatives, mobilisations et négociations, alliant démarches unitaires et construction de rapports de forces. Réussit-elle à utiliser pleinement sa présence institutionnelle, une fois conquise, pour mieux articuler stratégie et tactique, en fait la « double besogne » de la charte d'Amiens ? Ou bien son « institutionnalisation » fait-elle naître une distance entre dirigeants syndicaux devenus des « professionnels » du syndicalisme et syndiqués, et au-delà, avec l'ensemble des personnels qu'elle a vocation à représenter ?

Comment « s'institutionnaliser » (1993-2001) ?

Jusqu'à la création de la FSU, la représentativité au sein de la fonction publique de l'État (FPE) découlait de l'élection depuis le statut de 1946. Si l'arrêté de 1966 définit une représentativité « irréfutable » pour cinq confédérations², il ne s'appliquait pas dans la fonction publique.

Les bons résultats immédiats de la FSU

La FSU devient la première fédération de l'Éducation en 1993, affichant 188 456 voix et 39,2% des suffrages exprimés. La FEN en obtient 110 538 (23%) et opère un recul de 36 points par rapport à 1990. Le 12 décembre 1996, la FSU renforce ses résultats à l'Éducation où elle atteint 46,9% et devient, avec 18% des voix, la première fédération de la FPE, place qu'elle conserve jusqu'en 2010.

¹ C'est le titre de l'ouvrage de Raphaël Szajnfeld, Histoire de la FSU, Tome 1, Une percée flamboyante (1993-1997), Syllepse, 2009.

² CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC.

De tels résultats sont à resituer dans leur contexte, où se déploient deux démarches syndicales différentes. L'une est celle qui conduit la direction de la FEN à l'échec dans sa tentative de recomposition syndicale entre 1986 et 1992³. L'autre est celle d'un syndicalisme qui, par la consultation et l'association de toute une profession, réussit les fortes mobilisations en 1989 dans l'éducation. Il en résulte une importante revalorisation et le recul du gouvernement quant aux modalités prévues⁴, à savoir le salaire au mérite pour les enseignants. Dès sa fondation, la FSU poursuit cette dynamique offensive, fondée sur une conception démocratique, unitaire et pluraliste du syndicalisme, qui s'appuie en permanence sur les personnels. Elle participe avec force et visibilité aux mobilisations de 1994 sur la Loi Falloux en janvier, puis contre le « SMIC-jeune⁵ » du gouvernement Balladur, et enfin lors du mouvement social de 1995.

L'implantation rapide de la FSU dans cette phase conquérante (1993-1997) complète le dispositif. En 1997-98, la fédération atteint 190 000 adhérents. Ses syndicats maillent le terrain. Les sections d'établissement dans le second degré couvrent la plupart des établissements. Les élus dans les conseils d'administration des lycées et des collèges sont très majoritairement FSU. De son côté, le SNUipp s'organise en sous-sections départementales, regroupant plusieurs écoles. Il est bientôt présent partout.

Si le poids de la FSU grandit, il lui est difficile de traduire cette force dans les institutions représentatives, en dehors des commissions administratives paritaires. Les entraves à la reconnaissance de sa représentativité se multiplient par la voie réglementaire ou législative.

Les entorses à la démocratie sociale représentative et les avancées⁶

Si la FSU entre au *Conseil Supérieur de la Fonction Publique d'État (CSFPE)* en janvier 1995, soit un an et demi après les élections, deux décrets successifs⁷ permettent en même temps de minorer sa place. En effet, sur les 20 sièges destinés aux organisations syndicales sont créés des « sièges préciputaires »⁸ : cinq sont ainsi réservés aux cinq confédérations⁹, un autre étant ajouté au bénéfice de l'UNSA en 1996¹⁰. Cette opération permet de soustraire aux votes des personnels 25%, puis 30% des sièges et de minorer ainsi la place de la FSU. De son côté, Solidaires n'obtient son entrée au CSFPE qu'en 2006, suite à un recours juridique. Grâce au système des sièges préciputaires, la FSU perd un siège, et Solidaires en obtient un seul là où ses résultats électoraux lui en auraient donné deux. Inversement, la CFDT et la CFTC récupèrent chacune un siège.

Les progrès de la FSU se poursuivant, la loi communément appelée « *loi Perben* »¹¹ du 16 décembre 1996 introduit pour la fonction publique de nouvelles règles de représentativité qui se rapprochent de celles existant dans le privé.

Présentées pour limiter l'émiettement syndical, des règles finement ciselées restreignent la liberté de candidature aux élections professionnelles, limitant le libre choix du fonctionnaire-électeur. Si en 1996, elles visent précisément la FSU, le Groupe des Dix en est également victime. Ne sont en effet reconnues comme représentatives *a priori* que les organisations siégeant dans les trois conseils de la fonction publique (FP) -

³ Après la tentative de la CFDT, c'est au tour de la FEN à partir de 1986 de tenter une recomposition. Il s'agit de créer un syndicat regroupant tous les enseignants pour neutraliser sa minorité Unité et action, puis de rassembler les syndicats autonomes de la fonction publique, et de parvenir ainsi à une fusion entre FEN, CFDT et FO, ce que *in fine* FO refuse.

⁴ Accords entre le PS et la FEN avant les élections présidentielles de 1988, où la fédération avait négocié et accepté un donnant-donnant, le « travailler autrement » contre une revalorisation au mérite. Les syndicats de second degré de la FEN ne l'ont pas accepté et ont mobilisé avec succès les personnels.

⁵ CIP, Contrat d'insertion professionnelle.

⁶ Cette partie doit beaucoup à la note d'Eugenio Bressan, *Éléments sur la représentativité syndicale dans l'Éducation nationale, la fonction publique de l'État et la fonction publique*, Document de travail IRFSU, décembre 2016.

⁷ Le 6 janvier 1995 pour le premier, puis, après son annulation par le Conseil d'État, celui du 24 juillet 1996.

⁸ Du latin *praecipuum*, privilège, exception.

⁹ Ayant « un caractère interministériel et interprofessionnel », ce qui signifie CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC, reconnues comme représentatives depuis 1966.

¹⁰ « Un siège pour chaque organisation dont la représentativité s'étend à un nombre important de ministères et de professions exercées par des fonctionnaires de l'État » (Décret du 24 juillet 1996). Cette formulation, peu précise, permet aux pouvoirs publics de donner un siège supplémentaire préciputaire aussi à l'UNSA, et d'écarter la FSU, dont le score important à l'Éducation Nationale est loin de s'y limiter.

¹¹ Loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire. Il s'agit en fait d'un amendement déposé par le gouvernement en seconde lecture, après une intervention paradoxalement commune de FO et de la CFDT, deux syndicats favorables à cette transformation (Article de Libération du 3 décembre 1996).

c'est le cas des 5 confédérations dites représentatives depuis 1966 -, ou celles ayant obtenu dans toute la FP au moins 10% des voix. Si l'UNSA et la FSU répondent à ce dernier critère, une autre règle, faire au moins 2% dans chaque versant de la fonction publique, écarte la FSU, dont le champ de syndicalisation est alors limité à la FPE¹². Le seuil, très bas, a été fixé pour permettre à l'UNSA de le franchir.

Six organisations peuvent ainsi se présenter au premier tour des élections sans entraves, les autres devant soit faire reconnaître au cas par cas leur représentativité, soit attendre un très hypothétique deuxième tour¹³ créé par la loi Perben. Mais il n'y a jamais de deuxième tour ou presque dans la FP, le taux de participation aux élections étant élevé. Un syndicat de la FSU nouvellement créé peut se voir ainsi écarté du premier tour des élections, y compris au MEN. Il en est de même pour Solidaires.

Un arrêt du Conseil d'État reconnaît la FSU comme « *l'une des organisations professionnelles de salariés les plus représentatives* » en février 1996, suite à une procédure juridique intentée par la fédération. C'est ainsi que la FSU intègre progressivement certaines instances hors fonction publique, aux niveaux national et régional. Elle fait son entrée au CES (Conseil Économique et Social) en juin 1999 et dans les CESR¹⁴ (Conseils Économiques et Sociaux Régionaux) en 2001. Il en est de même des COREF (Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi), devenus en 2002 les CCREFP (Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle), soit une instance de concertation au niveau régional en 2002, comme au niveau national le CNFPLV (Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie). Elle est également intégrée dans certaines instances de concertation de type interprofessionnel récemment créées, comme en 2000, le Conseil d'Orientation des Retraites.

Malgré l'alternance politique en 1997, rien ne change, ni sur la question de la « loi Perben », ni sur la composition du CSFPE. Les choses ne seront modifiées qu'en 2010, avec la loi appliquant les accords de Bercy (2008).

Reconnaissance de représentativité et institutions de dialogue social

Les moyens pour contourner certaines organisations syndicales dans les institutions représentatives et en favoriser d'autres ont été souvent utilisés par les pouvoirs politiques successifs sous la V^e République dans le privé et dans le public.

C'est toujours avec beaucoup d'attention que l'« État-Patron »¹⁵ surveille la composition en sièges du CSFPE. Il peut constituer des majorités apparentes en nombre de sièges¹⁶ en fonction des rapports de forces, même si cela correspond à une minorité de voix aux élections professionnelles. C'est notamment dans la perspective des négociations salariales¹⁷ que les gouvernements multiplient ces entraves à l'expression démocratique. Précisons que dans la fonction publique, si la décision finale appartient exclusivement au pouvoir réglementaire et législatif, il existe dans les faits dès les années 1970 des négociations salariales en amont de la décision gouvernementale. Le statut général de 1982 élargit et démocratise le processus. La conclusion d'un accord n'a toujours pas de portée juridique, mais cette participation « engage moralement les autorités publiques¹⁸ ». Dans sa démarche, l'État employeur, toujours prêt à négocier le moins-disant au plan salarial comme au plan statutaire, rencontre l'aval de certaines organisations ayant obtenu trop peu de voix ou d'autres qui reculent en influence.

¹² Puis Solidaires.

¹³ Qui n'a lieu que si le taux de participation est faible.

¹⁴ Ils deviennent des CESER en 2010, le deuxième « E » pour environnemental. De même le CES est devenu le CESE.

¹⁵ Siwek-Pouydesseau (J), « Les relations de l'Etat-patron avec les syndicats de fonctionnaires », *La Revue de l'IREs*, IRES, 2004, p16 .

¹⁶ *Ibid.* L'auteur rappelle que dans les années 70, les accords salariaux étaient signés par la FEN et FO, alors que CGT et CFDT étaient contre ; après 1981, FO bascule, alors que la FEN et la CFDT, « soutenues par la FGAF, la CGC et la CFTC, animaient la camp réformiste ».

¹⁷ Le Pors (A) et Aschieri (G), *La Fonction Publique du XXI^e siècle*, Éditions de l'Atelier, 2015 p 87. Le statut général de 1982 dispose que « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des **négociations préalables** à la détermination de l'évolution 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** ».

¹⁸ *Ibid.*

Pour une organisation syndicale, la reconnaissance de sa représentativité est déterminante. Cela lui permet de siéger dans les « institutions » existantes, d'accéder aux informations, de participer au débat, de pouvoir défendre ses positions, de porter la parole de ses mandants. Reconnue par les pouvoirs publics, elle peut alors intervenir avec efficacité entre deux instances comme en amont des décisions auprès de l'administration, là où se joue souvent l'essentiel d'une négociation.

De cette reconnaissance dépend une partie importante de ses moyens de fonctionnement, notamment en décharges de service dans le système fonction publique, ou en termes d'autorisations d'absences pour réunions syndicales. Il en est de même pour l'accès à des sources de financements, destinées à la formation syndicale, ou encore aux indemnités perçues pour siéger au CES ou aux CESR.

Concernant la FSU, la part des subventions ou indemnités dans son fonctionnement national, sections départementales et régionales comprises, s'élève à 15%¹⁹, soit une part faible. Quant aux heures de décharges syndicales, le principe de fonctionnement qui vaut pour tout militant, y compris le secrétaire général, est de conserver toujours une part de service pour continuer à exercer sa profession.

Avancées et difficultés de l'« institutionnalisation » : deux syndicats de la FSU au tournant des années 2000

Malgré l'alternance en 1997, le principe austéritaire demeure au centre des politiques publiques. Face à la volonté d'un gouvernement et de son Ministre de l'Éducation²⁰ d'appliquer à l'Éducation nationale la réforme de l'État tout en affaiblissant la FSU, la fédération se trouve en difficulté. Sa structuration en syndicats nationaux et la tactique du Ministre conduisent à étudier deux de ses syndicats, le SNUipp et le SNES, aux prises avec un jeu politique inédit²¹.

Reconnaissance institutionnelle, mobilisations et victoire : le SNUipp et l'intégration (1996-98)

Le tout nouveau syndicat du premier degré de la FSU, le SNUipp, se développe en un temps record à partir de la trentaine de sections départementales²² qui étaient dans l'opposition à la majorité de la FEN. Très vite, les créations se multiplient, et le jeune syndicat, favorisé par la dynamique et l'aide fédérale, s'implante partout, certes avec des différences. Détrônant le Syndicat des Enseignants (SE), soit l'ancien SNI-PEGC, syndicat hégémonique depuis toujours dans son secteur, le SNUipp devient le premier syndicat de l'Éducation en 1996 dans le premier degré, position qu'il conforte en 1999²³.

Forte de sa victoire institutionnelle en 1996²⁴, le tout jeune syndicat se lance dans une bataille corporative d'importance : obtenir l'intégration de tous les instituteurs dans le corps des Professeurs des Écoles (PE). Il existait en 1990 320 000 instituteurs, alors recrutés au niveau bac, quand le nouveau corps des PE est créé en 1990. Le recrutement des PE se situe à la licence, ce qui leur permet d'accéder à échelonnement indiciaire équivalent à celui des professeurs certifiés du second degré. L'entrée dans ce nouveau corps se fait soit par concours (externe ou interne), soit par liste d'aptitude. Mais eu égard aux masses financières en jeu, le

¹⁹ Source : Trésorerie FSU ; Publication annuelle des comptes, JO.

²⁰ Cette période assez unique dans les annales syndicales a été étudiée, mais généralement de façon limitée au face à face Allègre-SNES en privilégiant les questions d'ordre pédagogique. À notre sens, il s'agit plutôt d'une stratégie visant à appliquer à l'Éducation les « réformes » néolibérales (déconcentration, flexibilité...), et pour ce faire, d'écarter une forme de syndicalisme qui avait déjà fait reculer Jospin, en 1989, alors Ministre de l'Éducation.

²¹ Dragoni (J), Document de travail de l'IRFSU, La FSU et le moment Allègre (1997-2000), 1996.

²² Les modalités de l'organisation des syndicats du premier degré correspondent à l'organisation administrative, soit le niveau départemental, niveau de la gestion du système éducatif pour l'école primaire, à la différence du second degré, où le niveau de gestion est celui de l'Académie.

²³ En décembre 1996, le SNUipp FSU obtient 39,3% des suffrages, et 42,7% en 1999. Le SE (FEN) passe de 32,1 à 28,2%..

²⁴ Il siège au niveau départemental dans les CAP qui concernent la gestion des carrières dans le premier degré et dans les Comités Techniques Paritaires de l'Éducation notamment.

processus d'intégration des instituteurs en poste se révèle très lent. En 1997, il reste 220 000 instituteurs aux côtés des 120 000 PE existants, nouvellement recrutés ou anciens instituteurs promus.

Jonglant avec habileté entre mobilisations des personnels, unité syndicale²⁵ et place institutionnelle qu'il avait pu obtenir et occuper grâce à ses résultats électoraux, l'année scolaire s'achève par une victoire en juin 1998. Le processus d'intégration est accéléré avec comme terme 2007 et non plus 2017. Dans le même temps, le SNUipp réussit à écarter le « donnant-donnant » tenté par le Ministre : l'intégration accélérée contre une nouvelle gestion des carrières, sous le signe du « mérite » et de la flexibilité. Le SNUipp ne signe pas l'accord final, une majorité en son sein le décidant ainsi. Dans un accord, tout n'est jamais gagné, des dangers demeuraient... Mais à l'évidence, il s'agit d'un succès revendicatif notoire par son ampleur, qu'il s'agisse du nombre de fonctionnaires concernés, ou de l'augmentation de salaire qui en découle, dans une période pourtant placée sous le signe du gel des dépenses publiques.

Résistance institutionnelle, mobilisations et semi défaite : le SNES et la déconcentration (1997-2005)

En visant la « bureaucratie » de l'Éducation nationale, en voulant « dégraisser le mammoth », le nouveau Ministre attire l'intérêt du monde médiatique²⁶, et tout aussi rapidement, la colère des enseignants. Il annonce dès juin-juillet 1997 toute une série de mesures qui visent plus particulièrement le second degré et son syndicat majoritaire. Mais il fait peu de doute que derrière les attaques d'une violence inouïe contre le SNES, le syndicat qui s'était opposé aux stratégies de recomposition de la FEN et qui avait joué un rôle central dans la création de la FSU, le Ministre, donc le gouvernement, vise l'affaiblissement de la FSU.

On se limitera ici à un seul point, central, qui concerne le fonctionnement institutionnel.

En 1993, le SNES avait conservé sa place de syndicat majoritaire du second degré et son nombre d'élus. Il voit son nombre d'adhérents et d'électeurs se renforcer au cours des années 1990-1997. Le Ministre annonce dès son arrivée vouloir en finir avec la « cogestion entre le Ministère et le SNES »²⁷. Derrière la « cogestion », le Ministre vise les règles claires, transparentes et équitables, telles qu'elles ont pu être mises en place depuis longtemps dans le fonctionnement des CAP de l'éducation nationale, grâce à la FEN et ses syndicats²⁸. Ces règles incluent un barème notamment pour les mutations²⁹.

Le choix de déconcentrer le mouvement³⁰ des enseignants de second degré se situe dans une perspective plus large, celle de la remise en cause du paritarisme tel qu'il s'est construit dans la fonction publique, notamment grâce à un taux de syndicalisation élevé et à l'existence de syndicats majoritaires. Il ne s'agit pas de « cogestion » au sens juridique de ce terme, les fonctionnaires étant vis-à-vis de leur employeur dans une position statutaire et réglementaire³¹. Sous ce vocable, Allègre dévoile sa stratégie : affaiblir un syndicat puissant, présenté comme opposé à toutes réformes.

Derrière une gestion qui aura pu apparaître autant brouillonne que volcanique ou cynique se profile une politique : l'application au service public d'éducation des principes néolibéraux tels que théorisés par la *doxa* du *New Management Public*³² sur fond de choix austéritaires. Dès 1988-89, les membres du cabinet Jospin étaient convertis à cette approche, que le Ministre n'avait pas pu suivre dans le cadre de la revalorisation

²⁵ Au sein du premier degré, les trois principaux syndicats sont le SNUipp-FSU, le SE-UNSA et le SGEN-CFDT.

²⁶ Forestier (Y.), *L'École, exception médiatique. La presse face aux enjeux des changements pédagogiques, 1959-2008*, Thèse de doctorat en Sciences Humaines, 2014.

²⁷ « *La première cible du ministre est le puissant syndicat de l'enseignement secondaire : dès le 17 juin, soit deux semaines après son entrée en fonction, Claude Allègre annonce aux directeurs de l'administration centrale que "la cogestion avec le SNES, c'est fini. Nous allons restaurer la République"* » Forestier (Y), *Op. Cit.*

²⁸ Ce n'est qu'en 1967 que le SNES a changé de majorité, devenant le premier syndicat de la FEN à direction Unité et Action.

²⁹ Ce qui était acquis depuis longtemps au MEN n'était souvent pas autant avancé dans les autres ministères.

³⁰ À savoir la procédure des affectations, qui dans le second degré étaient gérées au niveau national.

³¹ Dans le privé, les instances paritaires « cogèrent » des « institutions sociales » : assurance chômage, fonds de la formation professionnelle, retraites complémentaires... La gestion de la Sécurité Sociale, devenue paritaire avec les ordonnances de 1967, a évolué vers une emprise de l'État de plus en plus forte. Sous un même vocable, le paritarisme, se profilent des réalités différentes.

³² Bezès (P.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, 2009

enseignante suites à la mobilisation de toute une profession. Le grand basculement de la haute fonction publique comme celui de l'échiquier politique s'effectue au cours des années 90. Contraintes budgétaires et nouvelle gestion publique vont de pair avec déconcentration de l'État, gestion par le local, autonomie. La LOLF³³, votée en 2001 ne s'applique qu'en 2006. Entre ces deux dates, tous les cadres moyens de la fonction publique des services déconcentrés sont formés à son utilisation. On peut considérer qu'au début des années 2000, l'essentiel de l'encadrement de la fonction publique bascule³⁴.

Malgré l'opposition du SNES, le mouvement national du second degré est déconcentré en 1999. On ne peut parler d'échec syndical, car ce qui était visé était le paritarisme et la transparence de la gestion, notamment la question du barème, au profit d'une nouvelle gestion sans règle par le local. Le rapport de forces appuyé sur les mobilisations très conséquentes une fois de plus de toute une profession³⁵ est suffisant pour maintenir au niveau déconcentré tous les principes du paritarisme. Les règles de fonctionnement des réunions paritaires au niveau académique ne changent pas. La volonté d'interdire au SNES l'accès au Ministère pendant presque trois ans, du jamais vu sur le plan social, disparaît avec le départ d'Allègre.

Pourtant, les effets négatifs de cette nouvelle configuration ne manquent pas. C'est désormais au niveau déconcentré que se négocient les règles pour les affectations à l'intérieur de l'Académie. En fonction des rapports de forces locaux, les barèmes et les modalités de leur utilisation ont tendance à diverger, malgré les réunions nationales organisées périodiquement afin de maintenir un cadre commun et cohérent. D'autres difficultés surgissent. Les sections académiques, fort occupées par cette gestion des personnels à certaines périodes de l'année, peinent quelquefois à tenir tous les bouts de l'activité syndicale. La déconcentration entrave au moins en partie le fonctionnement syndical, occupant bien plus de militants syndicaux que l'ancien mouvement national. Il devient parfois difficile au sein des équipes militantes de maintenir l'harmonie entre un syndicalisme de services de qualité ancré sur le métier et une conception plus large du syndicalisme, sa participation à la construction d'alternatives économiques et sociales au sein de la FSU. L'investissement du SNES au sein de la fédération, essentiel dans les années 90, tend à reculer.

La FSU a été déstabilisée par l'épisode Allègre. Face à un Ministre qui jouait la division entre ses syndicats, la fédération et ses syndicats ont été incapables de construire une riposte. Cette faiblesse de la FSU concerne bien plus les modalités de son fonctionnement interne que son institutionnalisation. L'épisode est révélateur de la complexité des rapports de forces qui se jouent dans toutes les institutions de la démocratie sociale.

La FSU dans les instances régionales de la décentralisation : les CESR et les CCREFP³⁶

Si, avec la déconcentration, l'État central délègue certains pouvoirs à l'administration territoriale, la décentralisation concerne le transfert de certaines de ses compétences vers les collectivités territoriales. La décentralisation de 1982-83 a profondément transformé le paysage institutionnel de la France au niveau politique. En matière de démocratie sociale, de nouvelles instances ont été créées ; d'autres, plus anciennes

³³ Loi Organique relative à la Loi de Finances, votée à l'unanimité en 2001 (abstention communiste).

³⁴ Aebischer (S), « Réinventer l'école, réinventer l'administration. Une loi pédagogique et managériale au prisme de ses producteurs », *Politix*, 2012/2. Les prémices du discours managérial dans l'éducation sont à rechercher en France dès les années 1980. La loi d'orientation de 1989 dite loi Jospin est un moment clé de ce tournant politique, alors même qu'elle est généralement lue comme un texte pédagogique. L'article éclaire le « moment réformateur » de 1989 à partir du travail d'élaboration de la loi au sein du cabinet ministériel, qui ne fut pas suivi par le Ministre.

³⁵ C'est seulement lorsque les manifestations s'amplifient encore en 2000 que L. Jospin se sépare de son ministre, remplacé par J. Lang.

³⁶ Le Conseil Économique et Social Régional est une assemblée consultative auprès du Conseil Régional. Elle vote des avis obligatoires sur la plupart des compétences de la Région. Il représente la société civile. N'y siègent ni élus régionaux, ni représentants de l'État.

Le Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, institué par la loi du 17 janvier 2002 dite loi de modernisation sociale, est une instance quadripartite (État, Région, Organisations patronales, organisations syndicales de salariés), obligatoirement consultée notamment sur les politiques de formation professionnelle de la Région. Les COREF, Comités Régionaux de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, l'ont précédé.

comme les CESR, évoluent. Le niveau régional devient stratégique en matière de politiques publiques, mais cette dimension demeure largement un impensé syndical. À l'exception notable de la CFDT, tous les autres syndicats restent structurés sur le niveau départemental, et l'importance du niveau régional est mal prise en compte.

Le rôle des instances dans la vie syndicale

Alors que l'UNSA avait pris la suite de la FEN dans ces instances régionales³⁷, c'est tardivement que la FSU y est entrée. Les compétences des Conseils Régionaux portent de façon importante sur la formation, qu'il s'agisse de la construction des lycées, de l'apprentissage ou de la formation professionnelle continue, ou encore, dans le cadre des Contrats de Plan État-Région, du financement du Supérieur. Cet ensemble avoisine en moyenne 40% du budget régional. Participer à ces instances est déterminant pour la fédération.

Même avec un seul représentant dans les CESR, les portes s'ouvrent. La FSU accède à des informations jusque-là généralement ignorées ; elle peut intervenir auprès des élus régionaux ou de l'administration. Il en est de même au sein de l'État déconcentré, au niveau de la Préfecture et des différents services. Les relations avec les autres organisations syndicales se modifient. L'ouverture vers d'autres forces sociales, notamment celles du mouvement associatif, permet d'élargir le champ de la réflexion syndicale et de construire de nouvelles alliances.

Présente dans les CESR, la FSU dispose désormais de moyens pour saisir ce qui se cache derrière l'opacité des relations au sein couple décentralisation-déconcentration. Les décisions conjointes du Recteur et du Président de Région³⁸ étaient jusque-là insaisissables en matière de création de lycées, d'ouverture de formations ou dans le domaine du Supérieur³⁹. Il devient plus facile grâce à la représentation au CESR d'intervenir en amont des décisions. Les CAEN⁴⁰ ou les CCREFP ne sont consultés formellement qu'une fois les décisions prises en tête à tête entre l'État (le Préfet ou le Recteur selon les sujets) et le Président de Région. Mais siéger aussi dans le CESR permet de construire un travail fédéral articulé entre ces différentes instances.

Il devient dès lors possible de construire des mobilisations ou de faire des propositions en lien étroit avec la représentation régionale de la FSU dans les « institutions ». C'est souvent le cas sur la construction ou la rénovation des lycées, sur les budgets de fonctionnement des établissements⁴¹, des équipements sportifs. Sur ce dernier point, le SNEP, le syndicat des professeurs d'enseignement physique, est en capacité dans bien des Régions de faire avancer ses propositions, grâce à la qualité et à la précision de ses études sur le sujet⁴². Progressivement, les sections d'établissements prennent l'habitude d'intervenir au niveau régional, et ne se limitent plus à des délégations au rectorat.

La participation active au CESR permet aussi de s'ouvrir à des problématiques nouvelles, notamment en matière d'environnement, d'aménagement du territoire ou de prospective économique. Plus généralement, cette « institutionnalisation » permet au syndicat d'élargir ses ressources. Accéder au cœur du fonctionnement de l'État déconcentré et décentralisé lui permet en outre d'affûter sa démarche revendicative.

³⁷ Aussitôt créée en 1993, l'UNSA est reconnue par le gouvernement Balladur comme sixième organisation syndicale interprofessionnelle, ce qui lui permet de continuer à siéger au CES, aux CESR, ou dans les COREF dans la continuité de la FEN depuis 1976 (lettre de Chirac, qui avait transformé la FEN en quasi confédération).

³⁸ L'éducation est devenue en 1982-83 « une compétence partagée » : la Région construit, rénove, entretient les lycées, la gestion des personnels et du système éducatif restent de la compétence de l'État, représentée en région par le Recteur. Mais de fait, Région et Recteur doivent décider conjointement de l'évolution de la carte des formations, un sujet très sensible.

³⁹ Procédure des Contrats de Plan-État-Région.

⁴⁰ Conseil Académique de l'Éducation Nationale.

⁴¹ Le CESR donne trois avis par an sur les finances régionales et leur utilisation : lors des votes des orientations budgétaires, puis du budget primitif et enfin du compte administratif. À cet effet, chaque élu CESR reçoit les mêmes documents que les élus régionaux. Le CESR reçoit les élus : celui en charge des finances, et tous ceux s'occupant d'une politique sectorielle, ainsi que les directeurs des services administratifs correspondants. Il est donc possible d'avoir accès à toutes les informations, au même titre qu'un élu régional.

⁴² Quatre référentiels produits entre 2001 et 2010, site du SNEP-FSU.

Les écueils et les avancées

La coordination fédérale des représentants au niveau régional dans les instances n'est pas chose facile. Au sein d'une fédération structurée de façon très pyramidale où les syndicats nationaux disposent d'une large autonomie, les questions régionales sont le plus souvent ignorées. Elles n'irriguent la réflexion syndicale ou l'élaboration des plates-formes revendicatives qu'à la marge. Il en est de même au niveau régional. En règle générale, bien des sujets traités restent en dehors de l'activité syndicale quotidienne. Les choses sont souvent plus avancées là où la FEN était Unité et Action comme en Bretagne ou en PACA. Il y existait déjà des coordinations fédérales régionales dont le rôle se réduit entre 1992 et 2001⁴³, mais qu'il suffit de réactiver en 2001. Il est souvent plus difficile ailleurs de s'organiser au niveau régional, non seulement parce qu'il faut créer une structure entièrement nouvelle, mais aussi parce que l'espace régional n'est pas reconnu par la fédération. Ce n'est qu'en 2007 que les Conseils Fédéraux Régionaux sont créés, mais les statuts de la FSU, ancrés sur le niveau départemental, ne sont pas modifiés.

Pourtant, à certains moments, une véritable osmose se réalise dès lors qu'une politique publique s'infléchit brutalement et déclenche de fortes réactions qui se traduisent en mobilisations. Il en est ainsi en 2003 quand les personnels de l'orientation, des assistantes sociales, des médecins scolaires et les TOS, Techniciens et ouvriers de service, s'opposent à la décentralisation en même temps que les actions sur les retraites⁴⁴. Dès lors, toutes les analyses syndicales produites sur la décentralisation et de fait ignorées, deviennent audibles et leviers de mobilisations, si ce n'est pour toute la FSU, au moins pour ses syndicats directement concernés par le processus. Les abstraites questions de décentralisation et de l'État devenues une réalité concrète ressentie comme une menace s'enrichissent du débat et de la prise de conscience collective, selon le processus de la démocratie salariale jamais autant perceptible que lors des mobilisations. Sur ce point, le gouvernement recule en partie : les conseillers d'orientation, les médecins ou les assistantes sociales ne sont pas décentralisés.⁴⁵

Paradoxalement, la modeste structure de la FSU, un véritable handicap, peut devenir source de vitalité. L'appareil fédéral étique au niveau national et *a fortiori* au niveau régional n'empêche nullement le militant de consulter en fonction des sujets les syndicats directement impactés par la problématique, de débattre ensuite au niveau régional fédéral des problèmes les plus saillants ou potentiellement les plus conflictuels.

Des militants « professionnalisés » ou « experts syndicaux » coupés de la base ?

Le travail syndical dans un CESR nécessite une présence assidue et active. L'accès à une présidence de commission ou au bureau s'avère indispensable pour espérer pouvoir peser. Dans son parcours, le militant acquiert des compétences nouvelles dans bien des domaines : décentralisation, formation et emploi, développement régional. Il peut aussi participer à des formations de qualité au même titre que les élus régionaux. Il doit souvent élaborer un positionnement avant même que le sujet ne devienne une préoccupation de la fédération et *a fortiori*, de ses mandants.

Toutes les conditions semblent réunies pour que le représentant syndical se « professionnalise » et devienne un « expert » sur de nombreux sujets. En soi, ce processus ne pose pas problème : tout militant syndical en responsabilité ne devient-il pas un expert des questions traitées au niveau où il milite ? La question relève plutôt du fonctionnement démocratique, ou pas, de l'organisation. Ces nouveaux savoirs irriguent-ils la fédération ? Participent-ils à l'élaboration de la plate-forme revendicative ? Sont-ils retravaillés, enrichis, infléchis par le travail syndical ?

⁴³ Les militants représentant la FEN étaient dans ces régions Unité-Action, et la FEN les remplace dès 1992 ou 1993.

⁴⁴ Drevon (J.M.), La FSU et les mouvements sociaux, Document de travail, IRFSU, 2016. C'est Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, qui a été chargé de négocier sur ce point début juin. Tous les transferts prévus ne sont pas réalisés, et le projet de loi est sensiblement modifié, notamment sur l'autonomie des établissements.

⁴⁵ À la différence des personnels TOS.

Institutionnalisation du syndicalisme ou démocratie syndicale ?

L'histoire de la FSU démontre s'il en était besoin qu'il ne suffit pas de gagner les élections pour obtenir sa juste place dans les institutions sociales. Le fonctionnement institutionnel reflète toujours l'état des rapports de forces à un moment donné. Si le rôle de l'employeur, ici l'État, est naturellement décisif, on notera toutefois qu'il ne peut décider seul, et qu'il s'appuie sur certaines forces syndicales et politiques. La question de la démocratie sociale, et, en son centre, celle de la représentation institutionnelle, est éminemment politique.

S'il est vrai que toute institution sociale cherche à enfermer le syndicalisme dans le consensus et plus encore à l'intégrer, qu'il existe tout un paradigme académique qui oppose culture de négociation et culture du conflit⁴⁶, la question de son « institutionnalisation », parfois réelle, ne paraît pas suffisante pour approfondir la nature des difficultés rencontrées, et encore moins pour expliquer la crise du syndicalisme, débutée dans les années 1970 et qui s'aggrave dans les années 2000.

Le jeu institutionnel n'est qu'un aspect reflétant l'état d'un rapport de forces à un moment donné, complexe et interactif. Ce rapport ne se réduit jamais à une forme binaire du type syndicats-employeurs ou à un processus linéaire. Outre qu'il dépend de contextes plus ou moins favorables, il se construit aussi de façon différenciée en fonction de l'orientation syndicale. Le syndicalisme de transformation sociale tente de pratiquer une articulation forte entre revendications, constructions de rapports de forces et négociations⁴⁷, ce qui suppose d'intervenir en ce sens au sein des institutions existantes.

À la lumière de la courte histoire de la FSU, dont l'orientation avait déjà pris forme au sein de la FEN, la combinaison entre la démocratie syndicale, la démocratie salariale et l'orientation portée sont largement plus explicatives des difficultés du syndicalisme que celles de son institutionnalisation. La crise du syndicalisme est de même nature que celle qui affecte la démocratie représentative sur le plan politique. Sans doute le syndicalisme devrait-il réinventer la « double besogne⁴⁸ », adaptée aux enjeux du XXI^e siècle. Les nouvelles formes de la démocratie sociale au plus près des salariés restent à imaginer. Les pistes et les expériences dont beaucoup sont issues des pratiques syndicales et de leur histoire sont déjà innombrables. Pour n'en citer que quelques-unes, on peut évoquer : la confrontation des analyses syndicales avec le monde du travail ; se mettre à l'écoute plutôt qu'en surplomb ; remettre au cœur du travail syndical la question centrale du « travail », si dégradé dans le public comme dans le privé... Sans doute faut-il prendre à bras-le-corps la question démocratique telle qu'elle émerge dans les années 2000, en s'appuyant sur l'aspiration profonde à un fonctionnement démocratique véritable. Le syndicalisme a toute sa place à partir de son expérience pour renouer avec les formes d'auto-organisation⁴⁹ tout en renouvelant les formes de représentation.

Sources

Archives FSU

Presse FSU et ses syndicats nationaux

Presse nationale

Résultats aux élections professionnelles de la FSU, document de travail de l'IRFSU, réalisé par Eugenio Bressan

Document récapitulatif sur la représentativité de la FSU dans la fonction Publique, document de travail de l'IRFSU, réalisé par Eugenio Bressan

Interviews de militants FSU

⁴⁶ Giraud (B), « Des conflits du travail à la sociologie des mobilisations : les apports d'un décloisonnement empirique et théorique », *Politix*, 2009-2, p.21.

⁴⁷ Ce que JM Pernot appelle l'ensemble « du cycle de représentation » (Pernot J.M., *Syndicats : lendemains de crise ?* Gallimard, 2005, réédité en 2010)

⁴⁸ Charte d'Amiens.

⁴⁹ En référence aux nombreux historiens du XIX^e siècle (M. Riot-Sarcey, S. Hayat notamment) qui ont rappelé l'importance de cette aspiration depuis la révolution française, qui se déploie à plusieurs reprises au XIX^e siècle, pour être abandonnée dans la conception social-démocrate ou communiste du syndicalisme.