



OBSERVATOIRE SYNDICAL
DE LA FONCTION
PUBLIQUE TERRITORIALE
[OSFPT]

Papier de recherche,
n°1 - Janvier 2022

LA COVID 19

CATALYSEUR D'UN NOUVEAU MODELE DE
GESTION DE LA VILLE

ET D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME POUR
LES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX ET
INTERCOMMUNAUX FRANÇAIS

SOMMAIRE

Propos liminaires

Introduction

I/ Des mutations des formes du travail profondes et durables

1.1/ Un travail théoriquement encadré par un Plan de Continuité des Activités

1.2/ Un maintien du travail en présentiel variable

1.3/ Une massification du télétravail et sa féminisation

1.4/ Un management en perte de contrôle

1.5/ Une santé dégradée

1.6 / Une perte de sens

II/ Des mutations tendant à la déconstruction du statut

2.1/ La démonstration du caractère protecteur du statut

2.2/ La réécriture partielle du droit statutaire de la Fonction publique territoriale

III/ Une démocratie sociale en panne et ciblée

3.1/ Un climat social dégradé

3.2/ Un CSFPT court-circuité et en mode dégradé

3.3/ Des Comités techniques (CT) peu réunis

3.4 / Un CHSCT en extinction

Conclusion

Notes de fin

Bibliographie

L'OSFPT

PROPOS LIMINAIRES

En ce mois de janvier 2022, la crise sanitaire ouverte en 2019 avec l'irruption planétaire et holistique de la Covid 19, connaît un nouvel épisode.

Celui-ci se traduit notamment par des contaminations massives conduisant le Gouvernement à une nouvelle fois modifier l'état de droit, à travers un projet de loi présenté en conseil des ministres au lendemain de Noël.

Il est désormais en cours d'examen par les 2 chambres parlementaires.

Dans le même temps, le 1er ministre a annoncé le recours au télétravail (...) dans toutes les entreprises et pour tous les salariés pour lequel il est possible à raison de trois jours minimum par semaine et si possible 4 jours », «pour une durée de trois semaines ».

Le présent document est originellement une contribution scientifique au colloque international et pluridisciplinaire « Ville et Covid », organisé par le Centre de Recherche en Anthropologie Sociale et d'Oran (Algérie).

Prévu le 6 décembre 2021, il a été repoussé en raison même de la dégradation de la situation sanitaire qui prévaut en Algérie du fait de la Covid.

Notre texte, validé par le Comité scientifique du Colloque sera présenté oralement lorsque celui-ci aura lieu et publié dans ces actes ; avec certainement quelques ajouts résultant des développements actuels et à venir et des retours des lecteurs (syndicalistes, agents territoriaux, DRH, élus locaux).

Nous avons décidé de le rendre public sans attendre car nous estimons qu'il constitue un cadre de réflexion pertinent au regard de l'actualité sanitaire ; en termes de conditions de travail des agents territoriaux ; de modification de leur cadre statutaire (statut de la fonction publique) ; de démocratie sociale (une année avant la disparition des Comités Hygiène et Sécurité des Conditions de Travail – CHSCT).

Son objet scientifique en relation avec l'intitulé du Colloque « Ville et Covid » renvoie aux conséquences de la crise sanitaire sur les personnels municipaux et intercommunaux français.

Néanmoins, son analyse nous semble valable pour l'ensemble de la Fonction publique territoriale.

Et comme le disait Montesquieu, il ne s'agit pas tant de faire lire le lecteur que de le faire penser.

Karim Lakjaâ, docteur en droit, président de la formation spécialisée « questions statutaires » du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT).

&

Léa Lakjaâ, doctorante en science économique, enseignante en SES.



INTRODUCTION

L'attractivité et le succès du phénomène urbain renvoient notamment à la question des services publics que la Ville fournit aux habitants et entreprises se situant sur son territoire. Les « services publics » désignent ici des activités d'intérêt général prises en charges par une personne publique. L'absence ou la faiblesse des services publics constituent une carence grave pour la vie de la collectivité [Lévy, 2015].

Le champ de notre d'étude est la Ville française sur la période 2020 – 2021 frappée par la Covid 19. Dans notre cas d'espèce, ces services publics sont produits par les 34 970 Communes et leurs 1245 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ils emploient 1,4 millions de fonctionnaires territoriaux et contractuels (20%) dont la spécialisation professionnelle est de participer à la production de la Ville au quotidien à travers la réalisation de missions de services publics.

Ils représentent 75% de l'ensemble de la Fonction publique territoriale (FPT). Ils appartiennent à 80% à la catégorie C, c'est-à-dire la plus mal payée. Or, il appert que les employés « *subalternes du public* » [Avril 2005] font l'objet de multiples discours et jugements de valeur (fonctionnaires bashing), alors même qu'ils ont été peu étudiés par les chercheurs.

Ce constat récurrent est opératif pour la période ouverte avec la survenue de la Covid 19. Force est d'observer la vacuité de la littérature académique en ce qui concerne ces 1,4 millions d'agents et cadres. Qui plus est, si les personnels de santé, comme les caissières ont été qualifiés de héros du quotidien, les fonctionnaires municipaux et intercommunaux qui ont assuré la continuité du fonctionnement des Villes, n'ont pas bénéficié d'une telle reconnaissance symbolique. Cette invisibilité s'exprime même sous la plume du Président [1] du CSFPT et de la Coordination des Employeurs Territoriaux (CET) pour qui dans la crise sanitaire « *l'agilité des collectivités locales et « l'intelligence du terrain* » [ont été] incarnées au premier échelon par les maires », reléguant les agents à une quasi inutilité sociale.

Il convient cependant de souligner l'existence de deux enquêtes portant sur le lien entre Covid/FPT et émanant d'acteurs relevant de spectres opposés. La 1^{ère} [Lakjaa – UFICT, 2020] est le fruit de l'Union Fédérale des Ingénieurs Cadres et Techniciens (UFICT) de la Fédération CGT des Services publics (1^{ère} organisation syndicale de la FPT). 2177 agents et cadres couvrant des Collectivités employant 15 % des effectifs de la FPT, ont été interrogés. La seconde [ADF et alii, mai 2021] a été produite par des employeurs territoriaux : L'Assemblée des Départements de France, l'Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalités, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, la Fédération Nationale des Centres de Gestion et Régions de France ; 4 022 collectivités territoriales étant interrogées.

L'hypothèse sur laquelle repose le présent article est que le mode de production du service public local, facteur du phénomène urbain aurait été transformé par la survenue de la Covid 19. Qu'il en va de même tant pour le cadre juridique protecteur des agents municipaux et communautaires, le statut de la FPT que la sphère qui correspond à la démocratie sociale interne aux Collectivités locales. Ces mutations étaient présentes antérieurement à la crise sanitaire, avec un effet accélérateur et amplificateur de celle-ci.



I/ DES MUTATIONS DES FORMES DU TRAVAIL PROFONDES ET DURABLES

La Covid a produit un choc organisationnel percutant le mode de production des services publics. Les Villes et leurs agents ont ainsi vécu un véritable apprentissage adaptatif contraignant un fonctionnement relativement rigide [Arena et Lazaric, 2003].

1.1/ UN TRAVAIL ENCADRE THEORIQUEMENT PAR UN PCA

Avec le 1^{er} confinement, les employeurs territoriaux ont été tenus d'implémenter des plans de continuité d'activité (PCA), visant à maintenir les activités des services publics dits « indispensables » et déterminer les agents impérativement mobilisés [ADF et alii, mai 2021]. Or, il existait peu de PCA avant la crise sanitaire : 42% pour les communes [ADF et alii, mai 2021]. 42% des communes estimaient avoir fait preuve d'un manque de recul et d'anticipation. Cette défaillance ou « *imprévoyance* » [De Jouvenel, 2020] ne manque pas d'interroger.

En effet, lors de la crise sanitaire liée au H1N1 (2009 – 2010), le sujet des PCA avait été déjà posé avec un double enjeu : permettre la continuité des services publics tout en assurant la protection de la santé des agents territoriaux. Puis, le 11 juin 2015 était publiée une directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale, destinée à préparer les actions à conduire lors d'une situation de crise.

Le faible nombre de PCA en 2020 renvoie à un défaut de mémoire organisationnelle, une absence de maintien des compétences, un turn-over, un processus continu de réorganisation. Il peut être ajouté à ce diagnostic organisationnel un processus correspondant à des choix routiniers engendrant des attitudes d'inerties comme l'économie évolutionniste a pu le mettre en avant [[Arena et Lazaric, 2003]. Dès lors, il n'y a pas lieu de s'étonner qu'un agent ou cadre territorial sur deux [Lakjaâ – UFICT, 2020] n'ait pas eu connaissance du PCA portant pourtant mutation de ses modalités de travail.

1.2/ UN MAINTIEN DU TRAVAIL EN PRESENTIEL VARIABLE

Une partie des 1,4 million de fonctionnaires municipaux ou communautaires pendant le confinement a vu son travail maintenu en présentiel. Seuls ces agents sont restés visibles dans la Ville par les usagers de ses services publics.

Concernant ces derniers, ceux qui ont fait l'objet d'un maintien du travail en présentiel sont les suivants : état civil (à 81%), comptabilité/finances (à 74%), service technique (à 56%), DRH (à 43%), service funéraire (39%); gestion de la propreté urbaine (34%); service assurant les gardes d'enfants des personnels mobilisés (32%); service informatique (23%), service eau/assainissement/électricité (22%); police municipale (13%) et autres (16%) [ADF et alii, mai 2021].

25% des collectivités auraient vu la totalité de leurs agents rester en présentiel. Ceux qui ne l'ont pas été ont donc été renvoyés chez eux disparaissant du paysage urbain alors que leur spécialisation professionnelle demeurait la production de la Ville.

1.3/ UNE MASSIFICATION DU TELETRAVAIL ET SA FEMINISATION

Avant le 1^{er} confinement, le télétravail n'apparaissait pas comme une réalité sociale de masse dans la FPT. Seulement 10% des collectivités disposaient d'un accord télétravail [ADF et alii, mai 2021] ; En fait le plus souvent une charte du télétravail imposée unilatéralement (et non un accord).

La Covid a transformé la donne avec en moyenne 20% des effectifs de la FPT en télétravail. Il a été considéré comme une mesure protectrice. La Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)[2] note ainsi que les télétravailleurs sont moins contaminés dans la sphère professionnelle.

Le télétravail a engendré des difficultés tant du côté des employeurs territoriaux que des agents. 15% des communes en ont rencontré liées au manque de moyens informatiques [ADF et alii, mai 2021].

Le taux d'équipements en moyens professionnels a été loin d'atteindre les 100% : 68,9% pour un PC professionnel, 51,8% pour un téléphone professionnel, 41% pour un VPN et surtout 1,9% pour une imprimante professionnelle [Lakjaâ – UFICT, 2020]. Il y a donc eu un recours massif aux moyens personnels pour produire le travail indispensable à la réalisation des missions de service public.

Cette situation a conduit à des inégalités de traitement en matière de conditions de travail, entre femmes / hommes et entre classes sociales ou tout le moins entre catégories [Leroyer et alii, 2021, page 1].

Concernant les inégalités femmes/hommes, les éléments quantitatifs caractérisant le télétravail au sein des Administrations territoriales rémoises (ATR) exemplifient ce constat. 70% des agents en télétravail Covid étaient des femmes. A la Ville, 18% des femmes étaient en télétravail contre 9% des hommes. Au Grand Reims, 31% des femmes télétravaillaient, contre 19% des hommes.

Avec la Covid le télétravail est donc bien devenu un phénomène social de masse et un phénomène majoritairement féminin. Et l'employeur rémois de s'interroger ainsi : « *Les femmes ont plus accès au télétravail que les hommes. Il faudra essayer de comprendre si c'est une question d'envie, de compatibilité des métiers, ou autre chose encore* ».

Sophie Binet, co-secrétaire de l'Union Générale des Ingénieurs Cadres et Techniciens apporte une réponse à cette interrogation : « *Le télétravail a exacerbé les inégalités entre les femmes et les hommes avec une forme d'assignation des femmes aux tâches domestiques* ». Quant aux inégalités d'accès au télétravail selon la position dans l'organisation de la production du service public, il apparaît que les cadres ont ainsi été mieux dotés en moyens professionnels nécessaires au télétravail [Lakjaâ – UFICT, 2020]. Ils l'étaient déjà avant le confinement.

Les ATR permettent là aussi d'exemplifier ce phénomène. 53% des cadres A, 49% des cadres B, mais seulement 10% des agents de catégorie C ont accès au télétravail.

Et l'employeur de souligner que « *Les agents de catégorie C ont moins accès au télétravail, probablement du fait de la nature de leurs missions* ». Il nous semble nécessaire d'aller bien plus loin que cette analyse en observant dans l'octroi ou le refus du télétravail une reproduction des formes de domination opérant au sein de la sphère du travail.

Le groupe des assistantes administratives illustre particulièrement de tels processus. Elles concentrent les refus de télétravail, actes managériaux de domination envers un personnel féminin et de catégorie C.

1.4/ UN MANAGEMENT EN PERTE DE CONTRÔLE

Avant la crise sanitaire était observée une progressive paralysie de l'action managériale et un hiatus croissant entre ce qui se fait sur le terrain et le discours institutionnel porté par les politiques et le management [Lakjaâ, 2014].

Ce dernier était donc déjà malade. Sa pathologie a été aggravée par les conséquences organisationnelles de la crise sanitaire. Ainsi, les employeurs territoriaux reconnaissent-ils en moyenne (à 21%) une perte de contact avec certains agents [ADF et alii, mai 2021]. Pour les Communes, elle est de 19% mais de 76% pour certains EPCI. Il s'agit là d'une véritable perte de contrôle du management sur le travail.

Outre la perte de contact, d'autres processus ont contribué à ce résultat. Le confinement a engendré une évolution du management vers une forme distanciée, à travers des courriels (67,6%), des appels téléphoniques (52,3%) et des visio-conférences (24,7%) [Lakjaâ – UFICT, 2020]. 40% des agents se seraient même retrouvés sans objectif professionnel.

Les Cadres n'ont pas reçu le soutien organisationnel qu'ils attendaient. Seuls 6,1% d'entre eux notent la mise en place d'un guide ad hoc en direction des managers. Cette absence d'appui a conduit certains à développer un management plus directif comme le constate 8,8 % des agents [Lakjaâ – UFICT, 2020].

Il s'agit là de « *managers « petits chefs » craignant l'autonomisation prise durant cette période par certains de leurs collaborateurs et leur perte de contrôle associée* » [Bouchez, in Frimousse et Peretti, 2021]. Au demeurant, la question du management renvoie également à celui de la santé des agents.

1.5/ UNE SANTE DEGRADEE

La contraction de la Covid par des agents municipaux et intercommunaux est difficile[3] à estimer. Début 2021, 18 % de l'ensemble des travailleurs français indiquaient avoir été contaminés et 28 % d'entre eux pensent l'avoir été dans le cadre de leur travail. La DARES[4] a apporté des précisions quant à la Fonction publique. 17% des cadres A et des agents de catégorie C auraient été contaminés et 19% des cadres B ; Soit des taux proches de l'ensemble des salariés. Il y a cependant divergence en intégrant le caractère sexué. 49% de tous les salariés contaminés sont des femmes contre 80% pour les agents de catégorie C contaminés, 65% pour les cadres B, 56% pour les cadres A.

Les employeurs territoriaux reconnaissent avoir rencontré une difficulté tenant au manque d'équipements (41 %) de matériel de protection, de masques ou de gel hydro-alcoolique [ADF et alii, mai 2021]. Cette difficulté est observée également par les agents à 50,9% dans l'accès aux masques, 43,6% aux gants et 31,8% au gel [Lakjaâ – UFICT, 2020].

Ces circonstances conjuguées à une exposition au risque liée à la Covid ont conduit des agents municipaux ou intercommunaux à exercer leur droit de retrait. Les estimations vont de 8% de collectivités concernées [ADF et alii, mai 2021] à 13,3% [ADF et alii, mars 2021]. 11,53% des agents auraient envisagé de recourir au droit de retrait afin préserver leur santé au travail [Lakjaâ – UFICT, 2020]. Il s'agit là de taux bien supérieurs à la moyenne hors Covid.

Au-delà de la contamination, les agents territoriaux ont vu leur santé affectée. La Covid a engendré une pathologie sociale, à travers une forme d'anomie pandémique [Lebaron, 2020] reposant sur l'arrêt brutal du travail, des activités impliquant des interactions physiques et des échanges.

La crise sanitaire a été négative pour le sommeil de 52,2% des agents, leur stress (51,3%), leur concentration (29,5%) [Lakjaâ – UFICT, 2020]. Le télétravail lui-même a impacté fortement la santé sur le plan physique et psychologique : hyper-connexion au travail, sentiment d'isolement et troubles musculo-squelettiques (TMS) [Bettache, in Frimousse et Peretti, 2021].

Si, les télétravailleurs sont moins contaminés dans la sphère professionnelle par la Covid, ils sont surreprésentés[5] dans le groupe des actifs déclarant une dégradation de leurs conditions de travail et une aggravation des risques psychosociaux.

1.6 /UNE PERTE DE SENS

La perte du sens du travail des agents municipaux et intercommunaux préexistait à la crise de la Covid [Lakjaâ, 2014]. Celle-ci a donné plus d'acuité à l'évolution du rapport au travail caractérisée par une perte de sens, c'est-à-dire des « *conflits éthiques, qualité empêchée, sentiment d'inutilité du travail, atteinte à l'image du métier* ». Pour la Fonction publique, elle concerne 23% de ses cadres contre 10% de l'ensemble des salariés [Leroy et alii, 2021].

La Covid a mis en lumière des processus structurels à l'œuvre depuis des décennies et atteignant désormais des paliers engendrant des changements paradigmatiques.

Il en va ainsi de l'organisation territoriale de la France, République décentralisée. Son paysage institutionnel est instable : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » de 2014 ; Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015 ; Révision en 2016 des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale conduisant à la disparition de 40% des intercommunalités par fusion ; Loi de 2019 créant un ovni territorial, la Collectivité Européenne d'Alsace ; Actuel projet de loi 3 DS. 83% des français et 89% des fonctionnaires territoriaux dénoncent cette instabilité.

Quelques semaines avant la découverte de la Covid, un sondage BVA révélait que les Français pointent majoritairement (53%) une dégradation de la qualité des services publics depuis 10 ans.

Ce processus a été d'autant plus visible avec la Covid. L'impact sur les usagers a été observé par les agents territoriaux comme suit : des difficultés d'accès au service public (62,1%), des difficultés sociales (34,8%), des difficultés financières (20,3%), une mise en danger (18,1%) [Lakjaâ – UFICT, 2020].

C'est la question même du devenir des services publics qui est posée. Il s'agit là d'une question existentielle comme celle que se posent les agents hospitaliers quant au devenir de l'hôpital public.

Une conséquence de cette situation est qu'entre 2018 et 2019, le pourcentage de collectivités rencontrant des difficultés pour recruter est passé de 31% à 39%. Deux années plus tard, le 12^{ème} « Baromètre RH des collectivités locales » observait que « *la crise sanitaire accentue les difficultés des employeurs locaux à recruter* ». La ministre de la Fonction publique a ainsi lancé une mission[7] sur l'attractivité de la Fonction publique en septembre 2021.

Un sujet qui renvoie, au demeurant, aux mutations statutaires de la fonction publique territoriale.



II/ DES MUTATIONS TENDANT A LA DECONSTRUCTION DU STATUT

La crise sanitaire a démontré le caractère protecteur du statut des agents de la FPT. Elle a également été l'occasion d'une réécriture partielle de celui-ci s'inscrivant dans le processus de déconstruction de ce corpus juridique, initié en 2019 avec la loi Dussopt.

2.1/ LA DEMONSTRATION DU CARACTERE PROTECTEUR DU STATUT

La crise sanitaire a impacté l'accès et le maintien à l'emploi, ainsi que la rémunération des salariés. En juin 2021, 1,4 millions de salariés du privé étaient en chômage partiel. Au regard de cette situation, le statut de la fonction publique territoriale a joué un rôle protecteur. Même si, le niveau d'agents se déclarant informés quant au maintien de leur droit est relativement faible : 35,15% pour la rémunération, 35,05% pour la position administrative, 31,07% pour les congés et RTT [Lakjaâ – UFICT, 2020]. Il est à noter que 58% d'entre eux ont été informés par les syndicats.

Les employeurs territoriaux ont déployé une suite de solutions RH ou positions administratives évitant le chômage partiel : présentiel, télétravail, mix, Autorisations Spéciales d'Absence (ASA) pour garde d'enfant(s) et/ou de personne(s) vulnérables, ASA agent vulnérable [ADF et alii, mai 2021]. Dans les collectivités de taille importante, les agents placés en Autorisation spéciale d'absence (ASA) représentaient 20 % des effectifs lors du premier confinement.

Dans les collectivités employant plus de 100 agents, plus de 40% des agents ont été placés en ASA au moins un jour. Les ASA « garde d'enfants » ont été plus souvent demandées par les agents de sexe féminin : 41% des collectivités ont placé des agents de sexe féminin en ASA garde d'enfants, 25% des agents de sexe masculin. Il faut voir ici un autre phénomène d'assignation des femmes aux tâches domestiques.

En ce qui concerne la rémunération, les employeurs territoriaux observent pour les agents présents sur site, ceux en télétravail ou travaillant à distance, que tous les éléments de la rémunération ont été maintenus pendant la première période de confinement. Les agents placés en ASA bénéficiaient également de l'intégralité de leur rémunération ainsi que du maintien de leurs droits à avancement et de leurs droits à pension.

A contrario de cette situation protectrice statutaire, les agents contractuels ont vu leur maintien dans l'emploi en cause. Lorsque des contrats de travail sont arrivés à échéance pendant le premier confinement, 43% des collectivités n'ont pas renouvelé les contrats.

Seuls 57% les ont prolongés de manière, 54% des communes et 80% des EPCI [ADF et alii, mai 2021]. Le taux de renouvellement des contrats est fonction du nombre d'agents employés par la collectivité. Il convient de souligner que cette corrélation renvoie également à la présence syndicale.

2.2/ LA REECRITURE PARTIELLE DU DROIT DE LA FPT

Le président du CSFPT et de la CET a reconnu[8] que la crise sanitaire avait été l'occasion d'une réécriture partielle du droit de la FPT et donc de son statut. Faute de place[9] ici, nous ne nous pencherons que sur 2 sujets.

Le télétravail en période Covid exemplifie ce processus avec le décret du 5 mai 2020, la circulaire du 7 octobre 2020 de la Ministre, de la Fonction publique, la circulaire du 5 février 2021 pour la FPE, déclinée dans une note le 8 février 2021 pour la FPT. Ce nouveau corpus offre une certaine souplesse ou dérèglementation dans la mise en œuvre du télétravail, pour les employeurs territoriaux dans le cadre de la situation sanitaire.

L'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 permet quant à elle d'imposer la prise jusqu'à 10 des jours de congés ou de RTT en substitution des positions administratives de type télétravail et ASA. 18 % des collectivités ont imposé la prise de jours de congés ou de RTT à leurs agents. La durée moyenne des congés imposés a été de 5 jours.

Télétravail et congés constituent une forme de répétition « *in vivo* » des changements paradigmatiques issus de la loi Dussopt de 2019 et dont l'effectivité s'est déployée de manière concomitante à la crise sanitaire.

2.3/ UN CHANGEMENT PARADIGMATIQUE, DU STATUT PROTECTEUR AU CONTRAT DEREGLEMENTE

Alors que les agents municipaux et communautaires se sont mobilisés, engagés et impliqués dans la continuité des services publics permettant aux Villes françaises de fonctionner, ils ont vu leur protection statutaire s'amoinrir en raison de la mise en œuvre des dispositions de la loi Dussopt du 6 août 2019, du nom du ministre de la Fonction publique, de l'époque.

Ils ont ainsi pour beaucoup découvert au cours de l'année 2021 que leur temps de travail allait augmenter pour atteindre le plancher de 1607 heures, perdant ainsi des jours de congés. A titre d'exemple, les agents des ATR perdront de 7 à 12 jours de congés au 1^{er} janvier 2022 ; Leur temps de travail passant pour les agents de catégorie C de 35 heures par semaine à 37h30, pour les cadres de 37h30 à 39h, voire plus.

La loi Dussopt élargit également la place de la logique contractuelle dans la structure de l'emploi interne des Communes et des EPCI. Elle étend le recours aux contractuels. Elle met en place de nouvelles solutions RH comme les contrats de projet sans perspective d'intégration. Il faut voir ici l'aboutissement ultime du recours croissant à des formes d'emploi précaire, l'introduction de nouveaux modes de recrutement valorisant le rejet des références au « service public », la remise en cause des spécificités jusque-là établies des métiers de service dans le secteur public [Avril, 2005].

La mise en place de la rupture conventionnelle pour tous les agents de la FPT, fonctionnaires titulaires inclus, s'inscrit dans ce changement de paradigme. Eux qui ne relèvent pas d'une convention ou d'un contrat, mais d'un statut peuvent se voir désormais proposer une rupture conventionnelle.

C'est là, les prémices de la fin de l'emploi à vie et la création d'une insécurité psychologique pour eux, en pleine crise sanitaire.

Dans le cadre de nouveau paradigme, le 24 novembre 2021, le Gouvernement édictait l'ordonnance n° 2021-1574 portant partie législative du code général de la fonction publique, publiée le 5 décembre 2021 pour entrer en vigueur le 1er mars 2022.

Celle nouvelle codification n'est pas neutre. Elle ne respecte plus l'architecture du statut général.

Elle poursuit une politique visant à banaliser davantage le recours aux agents contractuels et la portée du statut général des fonctionnaires. Elle s'inscrit dans une logique de relativisation des principes statutaires au prétexte de simplification

Ces mêmes agents et fonctionnaires se sont vu privés par la loi Dussopt du droit de participer par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant au sein des Commissions administratives paritaires à l'examen des décisions individuelles relatives aux évolutions de carrières ascensionnelles (avancement de grade et promotion) ; Droit établi par la loi du 13 juillet 1983.

Ces mutations profondes renvoient conséquemment à la question de la démocratie sociale au sein de la FPT. Elle a été doublement impactée par la crise sanitaire et la loi Dussopt au sujet de la laquelle la députée LREM Emilie Chalas, rapporteuse du projet de loi et ancienne DGS de collectivité déclarait : « *Nous aurons le courage de percuter le mode de fonctionnement des syndicats* ».

III/ UNE DEMOCRATIE SOCIALE EN PANNE ET CIBLEE

Au sein de la FPT, le climat social est fortement dégradé et la démocratie sociale en panne. Il s'agit là d'une tendance qui préexistait là aussi ,mais que la crise sanitaire a accentué.

3.1/ UN CLIMAT SOCIAL DÉGRADÉ

Le 12^{ème} « Baromètre RH des collectivités locales » précité (Supra 1.6) est sans appel : « *Est-ce le cumul du stress lié à la séquence électorale et des lassitudes engendrées par l'instabilité des conditions de travail en lien avec la crise sanitaire ? Le ressenti d'une dégradation du climat social n'avait plus été aussi prégnant depuis le sommet atteint en 2016, au cœur des réformes de l'organisation territoriale. En comparaison avec le point de repère de 2019, il se dégrade de près de 30 points au sein des Villes, indépendamment de la strate démographique* ». 45% des employeurs territoriaux observent cette dégradation.

3.2/ UN CSFPT COURCIRCUITÉ ET EN MODE DÉGRADÉ

Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale est l'unique instance nationale de dialogue social. Or, il a été gravement affaibli par la loi Dussopt. Elle permet de ne plus le consulter dès lors qu'un projet de loi ou de décret présente un lien avec les autres versants de la Fonction publique.

Il est alors soumis au seul Conseil Commun de la Fonction Publique. Les formations spécialisées du CSFPT fonctionnent depuis la crise sanitaire en visioconférence dans des conditions déplorables ; Ce alors que n'ont toujours pas été octroyés les moyens informatiques nécessaires pour ce faire, pourtant demandés en janvier 2019.

3.3/ DES COMITES TECHNIQUES (CT) PEU RÉUNIS

La crise sanitaire a vu l'effacement des instances paritaires de représentation des personnels, en 1er lieu des CT disposant d'une compétence générale en matière d'organisation du travail.

Leur effacement s'est traduit notamment par la mise en place de réunions informelles en lieu et place des réunions statutaires.

Il a pris la forme ensuite de leur dématérialisation en application de l'ordonnance du 27 mars 2020. Ce mode d'organisation a constitué un moyen pour les employeurs de se conformer à leurs obligations en la matière. Pour les organisations syndicales, les CT dématérialisés ont été perçus comme une couverture juridique visant à couvrir les employeurs, sans permettre un réel exercice de dialogue social.

Le 3^{ème} vecteur de cet effacement est matérialisé par la dépossession des CT de différents sujets. Seuls 20% des Communes disposant d'un Plan de Reprise des Activités l'ont présenté en CT [ADF et alii, mai 2021]. De même, seuls 15% des Communes ayant imposé à leurs agents la prise de jours de congés ou d'ARTT, auraient consulté le CT.

3.4 /UN CHSCT EN EXTINCTION

La loi Dussopt fait disparaître les Comités d'Hygiène et de Sécurité des Conditions de Travail au 1^{er} janvier 2023. Au cours de la crise sanitaire, certains employeurs ont eu tendance à les effacer sans attendre. Seuls 13,6% des agents étaient informés d'une réunion formelle de celui-ci [Lakjaâ – UFICT, 2020].

Les employeurs territoriaux ne font état d'aucune saisine du CHSCT en matière de droit de retrait [ADF et alii, mai 2021].

Très peu de CHSCT ont intégré la Covid dans le Document Unique d'Evaluation des Risques Professionnels. Quand le DUERP existe...

3.5/ LA LIMITATION DU DROIT DE GREVE

La loi Dussopt a opéré également une limitation du droit de grève dans certains services publics locaux : la collecte et le traitement des déchets des ménages ; le transport de personnes ; l'aide aux personnes âgées et handicapées ; l'accueil des enfants de moins de 3 ans ; l'accueil périscolaire ; la restauration collective et scolaire ; Soit ceux maintenus en présentiel pendant le confinement.

Elle concerne uniquement la FPT et non les 2 autres versants de la Fonction publique.

Cette limitation du droit grève se conjugue avec la limitation des réunions d'informations syndicales (quand ce ne fut pas leur interdiction) et la circulation dans les services des représentants syndicaux pour raisons sanitaires.

Ce processus a conduit à un effacement partiel des syndicats dans les Communes et EPCI. Ainsi pour 42% des agents, les syndicats ont disparu à un moment ou un autre depuis 2020 [Lakjaâ – UFICT, 2020].

Sous le double effet des circonstances sanitaires et des mutations structurelles, le scrutin à la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) de mars 2021 a connu logiquement un effondrement historique du taux de participation à 16% des actifs.



CONCLUSION

Les 1,4 millions de fonctionnaires qui quotidiennement au titre de leur spécialisation professionnelle modèlent et font la Ville ont vu 3 mutations en cours antérieurement à la crise sanitaire, amplifiées par celle-ci.

La 1^{ère} a trait à leur condition de travail, c'est-à-dire au mode de production des services publics, en mode dégradé. Celui-ci portant atteinte à leur santé et à leur sens du service aux usagers est la cause d'une forme de désenchantement, non pas au sens wébérien mais au sens d'une désillusion sur le devenir du service public.

La seconde renvoie au cadre juridique de l'exercice de leur profession : leur statut. Celui-ci a démontré son caractère protecteur au moment même où il est en passe d'être remplacé par un autre paradigme : le contrat, gommant la spécificité de l'emploi public.

La troisième est la traduction des processus précédents constitutifs d'un cycle destructeur mais pas forcément créateur au sens schumpétérien. En effet, il s'agit d'une décomposition de la démocratie sociale interne aux Communes et EPCI.

In fine, la crise sanitaire donne de l'acuité à la question de l'utilité sociale [Fessler in Bouchez, in Frimousse et Peretti, 2021] de ces fonctionnaires producteurs d'une partie de l'existence sociale urbaine. Invisibles depuis 2020, ils ont obtenu pour très peu d'entre eux une reconnaissance pécuniaire (sans oublier celle symbolique et déclarative) de leur engagement – mobilisation pour assurer la continuité des services publics. Seuls 29 % des collectivités ont versé une prime « Covid », en moyenne de 488 euros, avec un minimum parfois de 40 euros [ADF et alii, mai 2021].

Barbara Stigler dans « *De la démocratie en pandémie* » observe le démantèlement des systèmes publics de santé comme facteur aggravant d'une pandémie qui menace la culture démocratique.

C'est le même processus qui opère au sein de la FPT et plus particulièrement au sein des 36 215 employeurs territoriaux fabricants des Villes.

Cette mutation porte en germes un nouveau modèle de gestion des Villes, low-cost ou moins disant en termes de démocratie politique et sociale, de qualité et d'accès aux services publics et de protection pour celles et ceux qui produisent quotidiennement ces services dans l'intérêt général, irrigant le phénomène urbain en France depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

En décembre 2022, sont prévues des élections professionnelles dans la fonction publique territoriale. Un de leur enjeu sera notamment les processus disséqués dans le présent document.

Elles interviendront après des élections présidentielles. Plusieurs candidats à la fonction présidentielle ne cachent pas leur volonté de supprimer jusqu'à 150 000 postes de fonctionnaires.

Reims, le 3 janvier 2022

NOTES DE FIN

- [1] Philippe Laurent, Maires de toutes les batailles, en finir avec l'hypocrisie décentralisatrice, Editions de l'Aube, 2021.
- [2] DARES, Quels sont l'ampleur et les facteurs de la contamination des travailleurs au Covid-19 ?, Analyses, mai 2021, n°29.
- [3] Il n'existe aucune statistique consolidée à l'échelle nationale concernant l'impact de la Covid sur le FPT. Cette situation a conduit à la création de l'Observatoire Syndical de la Fonction Publique Territoriale.
- [4] Opus précité.
- [5] DARES, précitée.
- [6] Ipsos, Les Français et le service public local, octobre 2019.
- [7] L'un des deux auteurs a été auditionné le 27 octobre 2021 par cette mission et il le sera à nouveau le 6 janvier 2022.
- [8] Propos tenus lors d'un bureau du CSFPT de 2020 auquel participait l'un des deux auteurs du présent article.
- [9] Voir le site du CSFPT.URL : [<https://www.csfpt.org/le-tableau-de-sui-vis-des-textes/textes-soumis-pour-avis-publies-au-jo>].

BIBLIOGRAPHIE

ADF, AMF, le CNFPT, la FNCDG, l'ADF et Régions de France. La crise sanitaire et ses impacts en matière de gestion des ressources humaines. Mai 2021.

ADF, AMF, le CNFPT, la FNCDG, l'ADF et Régions de France. Barômetre Horizons 2020 - Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités - Mars 2021.

Arena, Richard, et Nathalie Lazaric. « La théorie évolutionniste du changement économique de Nelson et Winter. Une analyse économique rétrospective », *Revue économique*, vol. 54, no. 2, 2003, pp. 329-354.

Avril, Christelle, Marie Cartier, et Yasmine Siblot. « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des reformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, vol. n° 58, no. 2, 2005, pp. 5-18.

De Jouvenel, Hugues. « Covid-19 : une rupture ? », *Futuribles*, vol. 437, no. 4, 2020, pp. 3-4.

Frimousse, Soufyane, et Jean-Marie Peretti. « Repenser la culture d'entreprise après la crise Covid-19 », *Question(s) de management*, vol. 31, no. 1, 2021, pp. 151-206.

Lakjaâ, Karim. Les RPS/RPS dans la Fonction publique territoriale, révélateur de la crise du modèle territorial, ANACT, octobre 2014, n°1, la Revue des conditions de travail.

Lakjaa, Karim. La Fonction publique territoriale face à l'épidémie de Covid, UFICT-CGT des Services publics, avril 2020.

Lebaron, Frédéric. « Covid-19. L'anomie pandémique », *Savoir/Agir*, vol. 52, no. 2, 2020, pp. 7-9.

Leroyer, Ariane, Lescurieux, Maxime, Viera Giraldo, Valerya. Comment la pandémie de Covid-19 a-t-elle bouleversé le rapport au travail ? *Connaissance de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi et du travail (Noisy-le-Grand), 2021.

Levy, Albert. « Ville et espace public », *Rhizome*, vol. 57, no. 3, 2015, pp. 15-15.

Peton, Anne-Katell. Grippe A/H1N1 : Gérer la continuité du service public, la Gazette des communes, 14/09/2009.

Stiegler, Barbara. *De la démocratie en Pandémie. Santé, recherche, éducation*, sous la direction de Stiegler Barbara. Gallimard, 2021, pp. 2-63.

L'OSFPT

UNE FPT EN MUTATION PERMANENTE ET PARADIGMATIQUE

Avec l'adoption de Loi Dussopt dite de transformation de la Fonction publique (2019), une véritable rupture paradigmatique est intervenue.

En témoignent les domaines qu'elle impacte : prééminence du contrat, création du contrat de projet, création de la rupture conventionnelle y compris pour les titulaires, temps de travail, droit de grève, vidage des compétences des CAP en matière d'évolution de carrière, disparition des CHSCT, création de Comités Sociaux Territoriaux, mise en place de lignes directrices de gestion, court-circuitage du CSFPT...

A cela s'ajoutent une réorganisation permanente territoriale entre loi Maptam, Loi Notre, révision des schémas départementaux de coopération intercommunale, la création d'ovnis territoriaux comme la Collectivité européenne d'Alsace. ET bientôt viendra la loi 3 D.

Ces processus sont renforcés par un cadre budgétaire, financier et fiscal qui enserme le mode de production du service public territorial, la qualité, le champ, la proximité et l'accessibilité de celui-ci ; avec des conséquences tant sur la relation aux usagers et les conditions de travail des 2 millions d'agents territoriaux.

Tout cela se produit dans un contexte particulier, celui de la crise sanitaire du Covid qui a vu notamment le développement du télétravail.

OBSERVER ET COMPRENDRE

Les missions de l'OSFPT sont les suivantes :

1. Observer et comprendre les mutations de la FPT
2. Apporter une expertise selon une méthode académique / scientifique et professionnelle (RH / Managériale).
3. Collecter analyser l'information
4. Etre un espace de production de connaissances
5. Mettre à disposition ses connaissances.

UN TRAITEMENT SYNDICAL DE L'INFORMATION

L'OSFPT a pour modèle l'Observatoire Social de l'Intercommunalité en Champagne Ardenne (<http://osica.over-blog.com>) construit par des organisations syndicales locales de la CGT (UD 51, UL de Reims, CSD 51, syndicats membres de la CSD).

Il s'agit ainsi à travers un traitement syndical de l'information de nourrir l'activité syndicale.

FONCTIONNEMENT DE L'OSFPT

Créé à l'initiative de l'UFICT-CGT de la Communauté urbaine du Grand Reims et de la CGT de la Communauté urbaine du Grand Reims, rejoints par des syndicalistes CGT territoriaux de toute la France, l'OSFPT fonction-

nait comme un collectif informel de travail autour des orientations définies ci-dessus.

Il est devenu le 4 juin 2021 une association.

L'OSFPT dispose :

- D'une Assemblée générale,
- D'un Conseil d'administration,
- D'un Bureau,
- D'un Conseil scientifique traduisant des partenariats avec des universitaires (chercheurs, jeunes chercheurs (doctorants), étudiants (Master I et II, Licence III).

Le 4 juin 2021 ont été désigné comme :

- Président, Karim Lakjaâ
- Vice-président, Nicolas Jarosz

UN BILAN 2021 ENCOURAGEANT

L'OSFPT a mis en place un site internet en juin 2021: [www.osfpt.org]. Il a été consulté par 1086 visiteurs uniques. Ceux-ci y ont trouvé 60 articles. Sur le site, il est possible de s'abonner gratuitement à toutes les publications de l'OSFPT.

L'OSFPT a participé à plusieurs actions de formation syndicale :

- Sur la loi Dussopt avec les CSD CGT 08, 10, 51, les syndicats CGT du Conseil département 93 (notamment sur les 1607 heures).
- Sur le Comité social territorial avec la CSD 68.

Près de 200 syndiqués et/ou agents territoriaux y ont participé.

Pour chaque action de formation un cahier de formation a été publié.

L'OSFPT a également publié des lettres de veille informationnelles et plusieurs notes sur les directeurs de projets, la formation des managers territoriaux.

Le travail de l'OSFPT a été reconnu en dehors du monde syndical, à travers sa participation au colloque international « Ville et Covid » et des articles de la presse territoriale.

PERSPECTIVES 2022

L'OSFPT va poursuivre ses travaux.

Sont prévus ainsi la mise en place en janvier 2022: D'un cahier de formation sur le Comité social territorial; D'un MOOC (formation en ligne avec certification) sur le Comité social territorial;

VOUS AUSSI REJOIGNEZ L'OSFPT

contact@osfpt.org



LA COVID 19

CATALYSEUR D'UN NOUVEAU MODELE DE GESTION DE LA VILLE ET D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME POUR LES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX ET INTERCOMMUNAUX FRANÇAIS

Le présent document a été réalisé dans le cadre de l'appel à contribution du Colloque international et pluridisciplinaire « Ville et Covid » organisé en décembre 2021 par le Centre de Recherches en Anthropologie Sociale et Culturelle de l'Université d'Oran ; et validé pour publication par son Comité scientifique.

Son objet scientifique en relation avec l'intitulé du Colloque « Ville et Covid » renvoie aux conséquences de la crise sanitaire sur les personnels municipaux et intercommunaux français.

Néanmoins, son analyse nous semble valable pour l'ensemble de la Fonction publique territoriale.

En effet, sont observées des **mutations des formes du travail profondes et durables**. Celles-ci se caractérisent notamment par un travail théoriquement encadré par un Plan de Continuité des Activités ; un maintien du travail en présentiel variable ; une massification du télétravail et sa féminisation ; un management en perte de contrôle ; une santé dégradée ; enfin une perte de sens

Sont également appréhendées des mutations tendant à la déconstruction du statut. Elles se manifestent par la réécriture partielle du droit statutaire de la Fonction publique territoriale **au moment même où a été effectuée une démonstration du caractère protecteur du statut**

Un 3^{ème} phénomène est opératif. **Il cible délibérément Une démocratie sociale en panne.**

Cette mutation porte en germes un nouveau modèle de gestion des Villes, low-cost ou moins disant en termes de démocratie politique et sociale, de qualité et d'accès aux services publics et de protection pour celles et ceux qui produisent quotidiennement ces services dans l'intérêt général, irrigant le phénomène urbain en France depuis la fin du XIX^{ème} siècle.