



# Entre clientélisme et corporatisme, l'évolution de la place et du rôle du syndicalisme dans l'administration municipale d'une grande ville, Toulouse, 1880-1992

Jean Yves Nevers

► **To cite this version:**

Jean Yves Nevers. Entre clientélisme et corporatisme, l'évolution de la place et du rôle du syndicalisme dans l'administration municipale d'une grande ville, Toulouse, 1880-1992. 2009. <hal-00395510>

**HAL Id: hal-00395510**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00395510>**

Submitted on 15 Jun 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

**CERTOP**

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

**Jean-Yves Nevers**

**ENTRE CLIENTELISME ET CORPORATISME**  
l'évolution de la place et du rôle du syndicalisme  
dans l'administration municipale d'une grande ville,  
Toulouse, 1880-1992



La mairie de Toulouse menacée par sa préhistoire... (photo montage JYN)

*\* Rapport de recherche non publié. Programme « Gestion du personnel et enjeux de pouvoir dans l'administration d'une grande ville » réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre l'Université de Toulouse 2 Le Mirail et l'Institut de Management Public.*

*Texte revu en mai 2009.*

1994

## INTRODUCTION

Cette étude présente une analyse de l'évolution de la place et du rôle du syndicalisme dans l'organisation et le fonctionnement de la municipalité de Toulouse depuis le début du XXe siècle. Elle constitue le quatrième volet d'une recherche qui a porté successivement sur l'élaboration de règlements régissant le statut du personnel communal, la politique municipale de création d'emplois et de gestion des effectifs et la politique salariale.<sup>1</sup> La syndicalisation du personnel et l'action syndicale sont des aspects mal connus des administrations communales françaises. Le milieu des élus locaux et la littérature spécialisée sont peu diserts sur un sujet qui semble relever, à l'instar du rôle des partis politiques, de la face cachée du gouvernement municipal. Il est significatif qu'on ne dispose pas en France d'une information précise, comparable à celle disponible dans d'autres pays, sur la syndicalisation et l'implantation des différents syndicats dans les municipalités.

Le rôle des organisations syndicales en tant que représentant des intérêts des personnels communaux fait l'objet d'appréciations divergentes selon qu'elles portent sur l'action des syndicats au plan national ou au plan local. Les travaux de Jean Claude Thoenig ont montré que le mouvement syndical est vite devenu, dès son unification au début du siècle, un des partenaires essentiels du système d'acteurs qui s'est constitué pour l'élaboration d'une politique nationale de gestion du personnel communal.<sup>2</sup> Après la seconde guerre, la participation des syndicats à la gestion de cette politique a été institutionnalisée par la création d'une commission paritaire. Dès lors, une large partie de l'action revendicative organisée par les syndicats des personnels communaux s'inscrit dans la logique des rapports salariaux traditionnels entre les fonctionnaires et l'Etat-Patron, avec leurs modalités contractuelles ou conflictuelles.

Une évaluation du rôle des syndicats dans le fonctionnement organisationnel des administrations municipales est beaucoup plus difficile à cerner, compte tenu de la diversité

---

<sup>1</sup> Jean-Yves Nevers, 1991, *Du règlement municipal au statut national, la « fonctionnarisation » du personnel communal à Toulouse (1890-1952)*, rapport de recherche, 69 p. Jean-Yves Nevers, *Enjeux et formes de la rationalisation de l'administration municipale d'une grande ville de 1900 à 1940*, Cinquièmes journées de sociologie du travail, Lyon, septembre 1991. Jean-Yves Nevers, 1992, *La politique salariale de la municipalité d'une grande ville entre 1890 à 1970, le cas de Toulouse*, rapport de recherche, 59 p. Jean-Yves Nevers, 1993, *La gestion des effectifs du personnel communal dans une grande ville française entre 1890 et 1990, le cas de Toulouse*, rapport de recherche, 84 p. Jean-Yves Nevers, 1999, *Syndicat hégémonique, parti dominant et bureaucratie municipale. Le « triangle de fer » du gouvernement municipal dans une ville française, Toulouse, 1910-1970*. Textes consultables sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/aut/nevers/>

<sup>2</sup> Thoenig Jean-Claude, 1982, *La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)*, *Revue Française d'Administration Publique*, 3: 487-517.

des situations locales. <sup>3</sup> L'étude comparative internationale de Vincent Hoffmann-Martinot montre que le taux de syndicalisation des employés communaux se situe en France dans une position intermédiaire entre celui des pays nordiques où le personnel est très fortement syndiqué et des pays comme les Etats-Unis et le Japon où le syndicalisme est en moyenne plus faible et surtout très inégalement implanté. <sup>4</sup> François Dupuy et Jean Claude Thoenig affirment que "*les conflits collectifs sont peu fréquents et la grève n'est utilisée par le personnel qu'en de rares occasions. Le taux de syndicalisation demeure modeste*". Dans leur étude consacrée aux problèmes des changements organisationnels liés à l'introduction de la formation professionnelle permanente, les organisations syndicales ne sont pas pris en compte en tant qu'acteurs pertinents des "systèmes d'action communaux". <sup>5</sup> En revanche, Stéphane Dion dans sa recherche comparative sur quatre communes de la banlieue parisienne analyse les sections syndicales comme des "*acteurs politiques*" au même titre que les partis et les élus. <sup>6</sup> Cette étude souligne la faiblesse de la participation des employés à l'activité syndicale laquelle est par ailleurs présentée comme "*une donnée marginale dans la vie quotidienne d'une municipalité*" (page 82). Selon Stéphane Dion, cette faible implication s'explique en partie par les caractéristiques spécifiques du personnel communal confronté, dans un rapport salarial ambigu, à un "*adversaire patronal*" qui présente un double visage, celui du maire et celui du pouvoir central. Le maire, employeur direct, s'occupe des "bons côtés" de la gestion du personnel comme le recrutement et les promotions, l'allocation de primes et des avantages divers tandis que les aspects potentiellement conflictuels comme les salaires et les diverses dispositions statutaires relèvent de l'Etat central. Stéphane Dion souligne en outre que, dans le cas des municipalités de gauche, un des facteurs de "perversion" du rapport salarial entre les employés et leur employeur est la proximité idéologique et les liens partisans existant entre les militants syndicaux et les élus. De ce point de vue, d'autres cas montrent que les relations entre syndicats, partis et élus peuvent prendre des formes diverses en fonction des conjonctures politiques et des rapports de force locaux en particulier de l'existence d'un monopole ou d'un pluralisme syndical. <sup>7</sup> Selon Jean Pierre Brunet, dans le Saint-Denis des

---

<sup>3</sup> La plupart des études qui s'intéressent de près au personnel communal esquivent la question. Par exemple, les travaux de Dominique Lorrain qui s'interrogent sur les dimensions politiques de la gestion du personnel dans les communes urbaines sont totalement muets sur le rôle des syndicats. Lorrain Dominique, 1989, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris : La documentation française, DGCL.

<sup>4</sup> Hoffman-Martinot V., 1991, *Les employés municipaux et les politiques du personnel, une comparaison de huit pays*, *Annuaire des collectivités locales*, Paris : LITEC. D'un pays à l'autre, les différences d'implantation syndicale dans les administrations locales relèvent de multiples facteurs.

<sup>5</sup> Dupuy François, Thoenig Jean-Claude, 1980, *Réformer ou déformer, la formation permanente des administrateurs locaux*, Paris : Cujas, p 15. On peut se demander si l'absence surprenante des organisations syndicales face à l'enjeu que constitue la formation permanente est un résultat de recherche ou une conséquence de la méthode mise en œuvre et tout simplement du fait que les leaders syndicaux n'ont pas été inclus dans l'échantillon des agents interrogés.

<sup>6</sup> Dion Stéphane, 1986, *la politisation des mairies*, *Economica*, p 81 et suiv.

<sup>7</sup> Dans les communes étudiées par Dion, le syndicat CGT est syndicat unique dans les deux municipalités communistes ; il est majoritaire dans les trois autres communes qui sont dirigées par des maires socialistes. Dion observe que dans les municipalités d'union de la gauche à direction socialiste, pendant la conjoncture

années trente, la CGTU, syndicat en situation de quasi monopole est avant tout un instrument d'intégration et de contrôle politique du personnel entre les mains du groupe qui dirige le parti et la municipalité.<sup>8</sup> Mais cette même fonction peut être assurée par un autre syndicat au bénéfice d'une autre force politique comme le montre la situation toulousaine à la même époque.

L'absence de conflits ne signifie pas que le rôle des organisations syndicales soit négligeable. D'une façon plus générale, une apparente atonie peut être la conséquence de l'efficacité d'une **fonction régulatrice latente** assumée par une ou des organisations syndicales peu "visibles" mais fortement imbriquées dans les structures du pouvoir municipal. Cette hypothèse est confortée par les résultats de notre recherche et d'une récente étude sur la municipalité de Bordeaux.<sup>9</sup> A Toulouse comme à Bordeaux, le syndicat dominant (Force Ouvrière) a été dans les années 1950-1980 un acteur central des processus décisionnels pour tout ce qui concerne la gestion locale du personnel et par contrecoup un élément pertinent de la régulation de l'ensemble de la gestion municipale.

Dans d'autres contextes locaux et dans d'autres conjonctures historiques, le rôle du syndicalisme est probablement assez différent. Nîmes offre l'exemple récent, il est vrai assez rare mais non unique, d'un affrontement long et violent entre les employés mobilisés par plusieurs syndicats et un maire nouvellement élu qui cherche à réaliser un programme en nette rupture avec la gestion passée, programme qui comporte notamment la privatisation de plusieurs services municipaux.<sup>10</sup> Des conflits de ce type sont apparus dans d'autres villes à la suite des changements politiques de 1983. De nombreuses indications suggèrent que la conjoncture d'austérité des dix dernières années et ses conséquences sur les gestions municipales modifient ou vont modifier sensiblement la place et le rôle des organisations syndicales, lesquelles sont par ailleurs fragilisées comme dans les autres secteurs professionnels, par la crise générale du syndicalisme et le mouvement de "désyndicalisation".

L'objet de notre étude était d'analyser la genèse et la dynamique de la constitution du syndicalisme municipal en acteur de la politique municipale. On a distingué dans l'évolution

conflictuelle des années 1977-81, l'action syndicale radicale de la CGT est utilisée par les élus communistes comme un moyen de pression sur le maire (Dion S. 1986, p 91).

<sup>8</sup> JP Brunet, Saint-Denis, *La ville Rouge, 1890-1939*, Hachette, 1980. Sur 550 employés, environ 400 adhéraient à la CGTU. Brunet qui signale aussi l'existence d'une section CGT, donne très peu de précisions sur la place et le rôle des organisations syndicales en tant que telles.

<sup>9</sup> Orio Emmanuel, 1993, *Relations professionnelles et tensions financières à Bordeaux*, mémoire de DEA (sous la direction de V Hoffmann-Martinot), IEP de Bordeaux. Cette étude remarquable applique trois modèles théoriques, le clientéliste, le corporatisme et la "politisation fonctionnelle" à l'analyse des relations professionnelles dans une conjoncture de changement de la gestion locale (resserrement des contraintes financières) et d'incertitude politique (problème de la succession du maire).

<sup>10</sup> Hoffmann-Martinot V, 1987, *Gestion moderniste à Nîmes, construction d'une image de ville*, **Les Annales de la Recherches Urbaines**, n°38, 95-103.

de l'implantation syndicale au sein des services communaux de Toulouse, quatre grands moments dont on peut résumer les principaux traits de la façon suivante:

a) Une première phase d'organisation et d'implantation syndicale couvre la période 1900-1914. Le mouvement syndical s'unifie progressivement en dépassant les clivages politiques, catégoriels et professionnels qui traversent le personnel communal. Dès sa constitution, qui prend place dans le processus général de mobilisation des fonctionnaires et des employés des services publics au début du siècle, il se pose en interlocuteur des équipes municipales et formule un programme précis de revendications. Il obtient très vite d'importants résultats.

b) Une seconde phase correspond au processus d'institutionnalisation du mouvement syndical et à la création d'un ensemble de règles locales régissant ses rapports avec le pouvoir municipal. Cette phase s'ouvre par la reconnaissance, inscrite dans les statuts du personnel votés en 1914, du "fait syndical" puis se prolonge par la création en 1922 d'une commission paritaire et s'achève par l'instauration d'un véritable système de cogestion paritaire syndicat - élus de la politique du personnel (qui à l'époque englobe la politique salariale). Simultanément, après 1925, l'organisation syndicale, en situation de monopole, devient un élément du dispositif de pouvoir municipal du parti dominant.

c) Le troisième moment développe les caractéristiques de la phase précédente en ce qui concerne le paritarisme mais dans une conjoncture politique locale nouvelle marquée par le pluralisme partisan et dans un contexte de transfert à l'Etat central d'une partie de la gestion du personnel. Le syndicat hégémonique (Force Ouvrière) est étroitement imbriqué dans les structures organisationnelles et hiérarchiques de l'administration municipale. Le paritarisme se transforme en une certaine forme de corporatisme sur la base duquel se développe un véritable pouvoir syndical. Dans les années soixante, ce pouvoir syndical est mis au service de l'affermissement du leadership "mayoral".

d) Une phase nouvelle s'ouvre au milieu des années soixante-dix. La crise du syndicat hégémonique et l'émergence d'un véritable pluralisme syndical d'une part, la réorientation de la gestion municipale autour d'une politique d'austérité, de limitation des dépenses et de privatisation d'autre part, déstabilisent le dispositif corporatiste. Le réagencement des relations entre mouvement syndical, partis politiques et pouvoir municipal remet partiellement en cause les modes de régulation des relations salariales mis en place à partir des années vingt.

## 1. LES DEBUTS DE L'IMPLANTATION SYNDICALE (1900-1920)

Avant 1900, il n'existe pas d'organisation syndicale propre à l'ensemble des employés communaux mais des formes très partielles d'expression des intérêts du personnel. Certains employés sont syndiqués dans des **syndicats de métiers** affiliés à la Bourse du Travail. Tel est le cas par exemple des ouvriers mécaniciens.<sup>11</sup> Par ailleurs, les équipes municipales radicales comprennent des représentants de la Bourse du Travail et de divers groupements socialistes qui se font l'expression de certaines revendications intéressant les employés communaux au même titre que les autres salariés (la journée de 8 heures par exemple). Mais l'attitude de ces élus n'est pas principalement une stratégie de promotion ou de défense des intérêts **catégoriels** des employés communaux. Bien au contraire, ces élus qui représentent un milieu ouvrier proche de l'artisanat bien intégrés dans la société urbaine, appréhendent la gestion du personnel communal du point de vue de l'enjeu que constituent les emplois communaux en tant que ressource politique. Il n'est pas rare qu'ils pratiquent, sur le mode radical, le patronage et qu'ils dénoncent les "*privilèges*" de certaines catégories d'employés communaux qu'ils considèrent peu "productives" (comme les concierges ou les plantons).

Cependant, dans les dernières années du siècle, on voit apparaître des changements très significatifs. Ainsi, en 1896, la minorité socialiste élue dans le cadre d'une véritable alliance politique, de « parti à parti », avec les radicaux propose-t-elle une série de mesures destinées à améliorer les salaires et les conditions de travail du personnel communal. Ces propositions conduisent le maire à élaborer et à faire voter en 1897 un règlement qui constitue la première ébauche d'un statut du personnel.

Les années 1900-1910 sont des années charnières, marquées au niveau national par le développement rapide d'un mouvement syndical et d'importantes luttes revendicatives dans le milieu des fonctionnaires. A la suite du vote de la loi de 1901, de nombreuses associations voient le jour et se regroupent en 1905 dans une première Fédération des Fonctionnaires.<sup>12</sup> C'est dans la conjoncture agitée de la "guerre des fonctionnaires" que se développe et s'unifie le mouvement syndical des employés municipaux. Des délégués de plusieurs communes

---

<sup>11</sup> Dans une lettre manuscrite, ce syndicat qui affirme compter "*dans son sein plusieurs ouvriers municipaux*" demande à être consulté par le maire lors du débat sur les statuts en 1910.

<sup>12</sup> Voir notamment: Burdeau, 1988, **Histoire de l'administration française, du 18e au 20e siècle**, Montchrétien. L'hostilité du gouvernement à la syndicalisation des fonctionnaires suscite la création en 1906 d'un comité de défense du droit syndical. La "*guerre des fonctionnaires*" a eu des causes diverses et cumulatives dans la conjoncture des années 1900-1910 : diminution sensible du pouvoir d'achat du fait de l'inflation, précarisation des emplois liée à un clientélisme politique systématique et, parmi les diverses catégories d'employés, développement d'un sentiment de déqualification et de disqualification sociale.

tiennent un premier Congrès à Bourges en 1903, élaborent un programme de revendications et créent la **Fédération nationale des travailleurs municipaux**.<sup>13</sup>

Peut-être moins précoce que d'autres villes comme Paris, Lille ou Bordeaux, le processus d'organisation collective des employés communaux toulousains connaît néanmoins un développement rapide après 1905. Les problèmes du personnel municipal, notamment ceux qui ont trait à la précarité des emplois sont portés devant l'opinion publique par la presse locale - y compris la presse de tendance radicale - qui commence à dénoncer le clientélisme politique et demande une "moralisation" des embauches dans les services municipaux. Le quotidien radical *La Dépêche du Midi* qui a longtemps été favorable à l'« épuration républicaine », se prononce pendant la campagne électorale pour les élections municipales de 1908 pour un changement de la situation précaire du personnel communal, " *afin que l'hécatombe des modestes mais si intéressants employés ne se reproduisent pas après chaque renouvellement*".<sup>14</sup> De fait, cette question se trouve rapidement inscrite sur l'agenda des équipes municipales comme elle l'est alors sur celui du gouvernement et du parlement.

En 1905, est créé officiellement un **Syndicat des Employés et Ouvriers Municipaux de Toulouse** dont le siège est à la Bourse du Travail.<sup>15</sup> Ses dirigeants sont politiquement proches du radicalisme. Comme on le verra, le projet de statut que ce syndicat propose en 1909-1910 est très largement repris par la municipalité radical-socialiste.<sup>16</sup> Le contenu des propositions et leurs justifications suggèrent en outre que ce syndicat est principalement l'expression du milieu des employés de bureaux qualifiés (rédacteurs, chefs de bureaux). Le secrétaire du syndicat qui signe en 1909 les propositions de statuts occupe lui même un poste de chef de service. Un second syndicat, concurrent du premier, est créé à la même époque sous le nom de **Syndicat des Travailleurs Municipaux de Toulouse**.<sup>17</sup> Domicilié à la Bourse du travail, comme son concurrent, ce syndicat proche du parti socialiste, formule des revendications qui se réfèrent **explicitement** à celles qui ont été élaborées au cours des premiers congrès de la **Fédération Nationale des Syndicats de Travailleurs Municipaux**

<sup>13</sup> D'après JC Thoenig qui énumère quelques villes représentées au Congrès (Paris, Bordeaux et Lille) et dont les employés sont organisés depuis plusieurs années et jouissent de certains avantages comme la journée de 8 heures par exemple. Toulouse n'est pas mentionnée. La fonction de ces congrès est évidemment décisive pour la circulation des informations, l'unification des revendications des personnels communaux et la diffusion de l'implantation syndicale. Thoenig JC, 1982.

<sup>14</sup> La Dépêche du Midi du 13 mars 1908. Le quotidien radical écrit: "*sous l'empire des lois actuelles les employés et secrétaires de mairie doivent subir aveuglément la volonté et les caprices des maires afin de conserver leur emploi...*".

<sup>15</sup> Ce syndicat a été inscrit le 15 septembre 1905 au registre des syndicats tenu par la mairie. Son siège est à la Bourse du Travail.

<sup>16</sup> Jean-Yves Nevers, 1991, *Du règlement municipal au statut national, la « fonctionnarisation » du personnel communal à Toulouse (1890-1952)*, rapport de recherche, 69 p. Texte consultable sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/aut/nevers/>

<sup>17</sup> Ce syndicat ne figure dans le registre de la mairie qu'à la date du 6 mars 1913 à l'occasion d'une révision des statuts et du renouvellement des membres du bureau. Mais l'existence de ce syndicat est attestée en 1909 par des lettres qui indiquent qu'il est légalement constitué et domicilié à la Bourse du travail. Ce syndicat sera réinscrit au registre le 9 mars 1918 sous le nom de *Syndicat Général des Travailleurs Municipaux* lors d'un renouvellement partiel de son bureau.

créée en 1903. Ce programme comprend des revendications classiques à cette époque (la journée de 8 heures, la retraite après 25 ans de services et un salaire minimum) et des demandes plus spécifiques relatives à la situation des employés communaux concernant la limitation du pouvoir arbitraire des maires en matière de discipline, d'avancement et de licenciement. Lors des débats sur le projet de statuts élaboré par des élus radicaux, ce syndicat proteste contre le fait qu'il a été écarté des négociations et en appelle à "*l'esprit de solidarité qui doit ou devrait exister entre tous les travailleurs d'une même administration...*".<sup>18</sup>

A côté de ces deux organisations syndicales dont il est difficile d'évaluer l'implantation et l'influence, se constituent sur la base du statut spécifique de certaines catégories de personnel, plusieurs **associations professionnelles**. C'est le cas dans les services des sapeurs-pompiers, de la police municipale et de l'octroi. Le processus d'organisation de ces catégories de personnel qui sont soumis à la double autorité des représentants de l'Etat et du maire n'échappe pas à la politisation. Il existe par exemple en 1912 dans la police municipale une association radicale et une association socialiste.

Cette situation de concurrence manifeste l'importance des clivages politiques au sein de l'administration municipale, clivages aiguisés par la conjoncture d'alternance entre municipalités radicales et municipalités socialistes. Elle manifeste d'autre part l'incidence des différenciations catégorielles au sein du personnel et l'extrême diversité des emplois et des qualifications. En 1914, lors de l'élaboration de la première échelle des traitements, près de 150 métiers, fonctions ou niveaux hiérarchiques seront distingués. L'attachement au "métier" pour les personnels qualifiés de certaines catégories ouvrières, la distance sociale qui sépare les "cols blancs" de la masse des employés subalternes, ont probablement freiné l'unification du personnel municipal et l'émergence d'une solidarité collective élargie à l'ensemble de l'administration municipale.<sup>19</sup> A cet égard, le processus d'unification du mouvement syndical doit être considéré comme une dimension fondamentale d'un processus plus large de **construction d'une identité collective et d'une culture corporative** dans l'administration municipale. La création d'associations professionnelles dans trois services importants (police, octroi et service incendie) qui regroupent la moitié des effectifs municipaux montre par ailleurs les limites de cette unification.

Faute de données précises, il est difficile d'évaluer l'influence des divers syndicats et associations professionnelles et l'importance globale de l'implantation syndicale. Mais tout laisse à penser que dans cette période, les rapports de force entre les deux syndicats ont fluctué au gré de l'alternance politique (1906, 1908, 1912) et des épurations successives

---

<sup>18</sup> Lettre en date du 11/11/09. Archives municipales de Toulouse.

<sup>19</sup> Exemple significatif de ces clivages catégoriels: en 1906, lors de la réorganisation de la Bourse du travail qui a pour but de substituer une organisation par branche à une organisation par métier, les cuisiniers municipaux refusent d'être intégrés dans la branche "travailleurs de l'Etat et des communes".

auxquelles se sont livrées les équipes radicales et les équipes socialistes.<sup>20</sup> D'une façon générale, la prise de conscience de l'importance de la syndicalisation semble avoir été rapide et forte dans les dix ans qui précèdent la guerre. Elle a probablement été encouragée autant par les succès obtenus que par les reculs. Ainsi la journée de 8 heures accordées en 1906 au personnel par la première municipalité socialiste et remise en cause deux années plus tard par les élus radicaux a-t-elle joué un rôle mobilisateur et unificateur important. Le développement d'un débat public et la formulation de projets de réforme au niveau national ont évidemment contribué d'une façon décisive à une implantation rapide du mouvement syndical dans l'administration municipale toulousaine.

## 2. L'INSTITUTIONNALISATION DU SYNDICALISME ET LA CONSTITUTION D'UN DISPOSITIF DE COGESTION PARITAIRE (1920-1940)

Cette période est marquée par la progression de la syndicalisation, par l'unification du mouvement syndical et par la construction d'un dispositif de cogestion de la politique du personnel.

La transformation en 1922 du *Syndicat Général des Travailleurs Municipaux de Toulouse* en *Syndicat du Personnel des Services Publics de la ville de Toulouse* - affilié à la Fédération Nationale qui regroupe au sein de la CGT, les employés des collectivités locales, des services publics et de la santé - achève le processus de construction d'un mouvement syndical unifié des employés communaux toulousains. Ce changement intervient quelques années après la fusion des deux syndicats concurrents.<sup>21</sup> Dans le même temps, les associations professionnelles, comme celle de la police municipale, des Pompiers et de l'Octroi se transforment en syndicats.<sup>22</sup> Une *Association des Retraités Municipaux de Toulouse* est également créée et formule des revendications concernant l'augmentation des pensions de retraite.<sup>23</sup>

Les données dont on dispose pour les années 1920-21 et 1936-37 montrent l'importance du niveau de syndicalisation du personnel communal dès le début des années

<sup>20</sup> Pour une analyse plus détaillée, Jean-Yves Nevers, 1993, *La gestion des effectifs du personnel communal dans une grande ville française entre 1890 et 1990, le cas de Toulouse*, rapport de recherche, 84 pages. Texte consultable sur : <http://hal.archives-ouvertes.fr/aut/nevers/>

<sup>21</sup> La fusion des deux syndicats est mentionnée sur le registre municipal des syndicats mais elle n'est pas datée. Cette "unification" ressemble plutôt à une absorption du *Syndicat des Employés et Ouvriers Municipaux de Toulouse* (radical) par le *Syndicat Général des Travailleurs Municipaux de la Ville de Toulouse*. En effet c'est sous ce dernier nom qu'est inscrit le nouveau syndicat unifié sur le registre des syndicats en date du 9 mars 1918. Une modification des statuts de ce syndicat est mentionnée le 6 mars 1913 date probable de la fusion. La scission syndicale de 1921 a très peu affectée le syndicat des Travailleurs municipaux toulousain resté massivement attaché à une ligne réformiste.

<sup>22</sup> Le *Syndicat professionnel de la Police municipale* est créé le 7 novembre 1923, le *Syndicat du personnel civil de la police municipale* le 20 novembre 1926.

<sup>23</sup> Cette association déclare parler au nom de **293 retraités** qui bénéficient d'une retraite entière et de **329 veuves ou retraités** touchant une pension partielle.

vingt et sa progression très forte par la suite. D'après les sources de la Bourse du Travail, le *Syndicat des travailleurs municipaux* compte 590 adhérents en 1920 et 800 en 1921 pour des effectifs concernés d'environ 1600 employés soit un taux de syndicalisation de 37% en 1920, de 50% en 1921.<sup>24</sup> De 1921 à 1936, l'implantation syndicale connaît une progression remarquable puisque les effectifs syndiqués doublent et passent de 800 à 1600. Cette progression se prolonge jusqu'en 1937-38. Il y a environ 1800 syndiqués fin 1937. A la veille de la seconde guerre on peut estimer que **le taux de syndicalisation est d'environ 75%**. Il est encore plus élevé dans certains services comme la police municipale dont les syndicats regroupent 360 adhérents pour un effectif d'environ 410 employés soit un taux de syndicalisation de près de 90%.<sup>25</sup> En 1945, à la Libération, le nombre de syndiqués progresse assez peu dans les services municipaux contrairement à d'autres secteurs, mais avec 1960 adhérents déclarés à la CGT, il représente un taux de syndicalisation encore plus élevé qu'en 1937 compte tenu de la stagnation des effectifs.

Tableau 1 : **Effectif déclaré des syndiqués dans les services municipaux de la commune de Toulouse et en Haute-Garonne (1920-1945)**

	1920	1921	1936	1937	1945
Nombre d'adhérents au					
- syndicat des travailleurs municipaux (estimation)	590	800			
- syndicat CGT des services publics (source syndicale)			1688	2156	2631
- dont municipaux de Toulouse (estimation)			1600	1800	1960
Nombre total d'adhérents à la Fédération de la Haute-Garonne (source syndicale)	7180	6380	13570	36419	60500
Part des municipaux dans les syndiqués de la Fédération (estimation)	8.1	12.5	11.8	4.9	3.2

Sources : Démelas, Pouliquen, Ruquet pour 1920 et 1921 ; Y. Delpoux pour 1935-1945, d'après des données d'origine syndicale.

La montée en puissance de la syndicalisation dans cette période n'est évidemment pas un phénomène spécifique aux services municipaux de Toulouse. Elle s'inscrit dans une tendance globale qui touche tous les secteurs industriels et tertiaires et probablement pour ce qui est des administrations municipales toutes les communes urbaines françaises. Il semble cependant que le processus de syndicalisation dans les services municipaux soit moins sensible à des effets de conjoncture et qu'il soit en quelque sorte plus "structurel" et durable : la scission de 1921 a eu des effets assez limités et le Front Populaire et la période de la libération n'ont pas suscité les vagues spectaculaires d'adhésions qu'ils entraînent dans le

<sup>24</sup> D'après : Demelas D, Pouliquen M, Ruquet M, *le mouvement syndical à Toulouse 1878-1936*, 3 tomes, Mémoire de maîtrises d'histoire sous la direction de Rolande Treppe, Université de Toulouse le Mirail, oct. 1971.

<sup>25</sup> D'après : Demelas D, Pouliquen M, Ruquet M, et Yannick DELPOUX, *Etude sur la scission de la CGT et la naissance de la CGT Force Ouvrière en Haute-Garonne*, janvier 1936-décembre 1948, Thèse pour le doctorat de 3ème cycle, Université de Toulouse le Mirail, décembre 1990, 5 tomes, 1733 pages.

secteur privé.<sup>26</sup> Cette stabilisation, à un haut niveau, des effectifs des syndiqués confirme que le syndicalisme est bien devenu un élément structurel de l'organisation municipale.

## 2.1 L'institutionnalisation du syndicalisme

En définitive, le fait le plus caractéristique du syndicalisme municipal réside dans un taux très élevé de syndicalisation. Ce haut niveau de syndicalisation est associé à un processus d'institutionnalisation du mouvement syndical. Trois événements jalonnent ce processus :

a) **Une première étape** est franchie à la veille de la guerre lorsque est voté en juillet 1914 par le conseil municipal socialiste un règlement qui reconnaît explicitement la liberté d'association et donne au syndicat une fonction légitime d'expression des demandes collectives du personnel. Le règlement autorise en effet explicitement "*la libre association des employés et des ouvriers sous le régime de la loi syndicale de 1884*" (et non de la loi de 1901 sur les associations) et stipule que : "**Le syndicat pourra intervenir par l'organe de ses délégués auprès de l'administration municipale pour exposer les demandes collectives de ses adhérents**". Le règlement prévoit en outre la mise en place de **commissions mixtes** pour étudier ces demandes et indique qu'il ne pourra être révisé "*qu'en collaboration avec le Syndicat des travailleurs municipaux*".<sup>27</sup> Ces dispositions représentent un pas important par rapport au règlement voté quatre années auparavant par la municipalité radicale et qui ne comportait aucune disposition sur le droit d'association et l'activité syndicale.<sup>28</sup> Après leur première victoire électorale en 1906, les élus socialistes avaient encouragé la syndicalisation du personnel et exprimé leur souhait d'avoir comme interlocuteur un syndicat fort et unifié mais sans proposer une réglementation. En 1914, les élus et probablement les dirigeants du syndicat ont conscience des limites des dispositions incluses dans le règlement : faute d'être encadré par une législation nationale, le règlement municipal n'a alors qu'une faible portée juridique et reste soumis aux aléas des changements politiques locaux. De fait, pour eux, l'existence d'un mouvement syndical puissant constitue la meilleure garantie de la pérennité des nouvelles règles du jeu instaurées par le statut en cas de changement politique.<sup>29</sup>

b) **Une seconde étape** tout aussi importante est accomplie en 1922 lorsque, à la demande des représentants du syndicat du personnel (qui se réfèrent probablement à la loi

---

<sup>26</sup> La place des municipaux de Toulouse dans la Fédération CGT de la Haute Garonne est importante: près de 12% des syndiqués appartiennent au **Syndicat des services publics et de santé** en 1921 et en 1936. Elle se réduit après 1936 du fait d'une progression beaucoup plus élevée de la syndicalisation dans les autres branches d'activité.

<sup>27</sup> Règlement du personnel municipal, (BM : 30/07/1914). Les règlements sont analysés avec plus de précisions dans le chapitre suivant.

<sup>28</sup> Le règlement voté en 1910 par le conseil municipal à majorité radicale prévoyait la mise en place d'un "**Conseil du Personnel**" mais ne faisait pas mention des syndicats.

<sup>29</sup> C'est le sens de la déclaration du rapporteur du projet voté en 1914 : "*Sans la ferme volonté du syndicat du personnel municipal, jaloux des prérogatives conquises... (le règlement) n'aura qu'une existence éphémère*" et il ajoute: "*les étapes franchies par les travailleurs municipaux dans l'amélioration morale et matérielle (de leur situation) ont tracé un chemin qui ne saurait être remoné en un recul réacteur que par faute de leur faiblesse et de leur désintéressement*". Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 22/07/1914.

votée en 1919), l'équipe municipale radicale et conservatrice décide la mise en place d'une **commission paritaire**. Le débat qui s'instaure sur l'opportunité de la création de cette commission qui existe déjà dans quelques villes, est très significatif des nouveaux enjeux ouverts par l'existence d'un syndicalisme puissant qui, dans sa version réformiste, est devenu, y compris pour une large majorité d'élus conservateurs, un partenaire acceptable voire même un relais souhaitable pour la régulation des rapports salariaux. Le 22 août 1922, le maire propose la création d'une commission paritaire "*comme dans un bon nombre d'autres villes*", en réponse "*à la demande réitérée du Syndicat du Personnel des Services publics de la Ville de Toulouse*".<sup>30</sup> Le projet attribue à la commission une compétence très large puisqu'elle est chargée d' "*étudier dans le meilleur esprit de collaboration les revendications du personnel, les améliorations à apporter dans le fonctionnement des services, l'échelle des traitements et les catégorisations, les compressions possibles dans le nombre d'employés etc.*". La commission, renouvelable tous les ans, est composée de 5 conseillers municipaux élus en séance publique et de 4 délégués du personnel plus un représentant de la Police municipale.<sup>31</sup> Une longue discussion s'engage sur le statut et le rôle de cette commission. Un conseiller pose le problème des rôles respectifs de la commission paritaire et de la commission du personnel créée en 1919. Le maire répond que cette dernière commission n'existe plus et un adjoint précise qu'elle a démontré son "*impuissance*" lors de l'élaboration de l'échelle des traitements, ce qui est une façon d'affirmer la nécessité d'une structure permanente de concertation directe entre élus et représentants syndicaux. Un autre conseiller soulève la question d'éventuels "*conflits d'attribution*" entre le conseil municipal et la commission. Sur ce point, un conseiller, adjoint au maire, justifie son opposition à la création de la commission en posant très clairement le problème des rapports entre démocratie représentative et corporatisme : "*J'y trouve une atteinte à l'intégrité et à l'indépendance du mandat municipal... une dilution de la responsabilité confiée par les électeurs... Il ne nous appartient pas de faire participer (à la gestion municipale) des éléments étrangers au suffrage universel... des représentants de groupements corporatifs qui n'ont aucune responsabilité devant le suffrage universel... Il n'y a dans la loi de 1884 aucune disposition qui nous permette de le faire...*".<sup>32</sup> Et l'adjoint met en garde ses collègues contre la création d' "*un organisme rival du conseil municipal (qui) verra son influence s'accroître par suite de son irresponsabilité et de sa pérennité en présence de conseillers municipaux dont l'existence est parfois éphémère et qui ont un mandat limité dans le temps... Les délégués du personnel arriveront à la séance avec un mandat impératif sur les*

<sup>30</sup> Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 22 août 1922

<sup>31</sup> Ce siège sera cependant supprimé à la suite d'un aparté entre le maire et l'adjoint à la police qui signale qu'aucune demande du personnel ne lui a été faite dans ce sens!

<sup>32</sup> Trente ans plus tard, l'institution de commissions paritaires dans le cadre de la loi de 1952 suscite les mêmes critiques: "*Les sénateurs jugeaient que la place donnée aux représentants du personnel et le rôle des commissions paritaires allait à l'encontre de l'autonomie communale*" écrit Bourdon (J. Bourdon, 1974, déjà cité, page 33).

*questions à traiter... c'est le propre de tous les délégués de groupements corporatifs...".*<sup>33</sup> L'adjoint affirme qu'il s'est constitué déjà dans les services municipaux "*une oligarchie bureaucratique*" qui est une "*menace pour l'avenir*" et qui ne manquera d'être aggravée par la création d'un "*organisme corporatif qui pèsera plus tard lourdement sur la liberté des élus de la population*".<sup>34</sup> Un autre adjoint, radical-socialiste, chargé de l'Instruction Publique, rappelle l'existence de commissions *extra municipales* qui n'ont jamais remis en cause le pouvoir de décision du conseil et développe l'idée, familière au radicaux à cette époque, qu'une commission de ce type organisera un "*rapprochement entre patrons et ouvriers...ces rapprochements sont désirables... A la lutte des classes, nous voulons opposer la collaboration des classes, appliquer l'idée de solidarité, étudier ensemble toutes les questions et voir ce qui est conforme aux intérêts des uns et des autres... Cette collaboration est bienfaisante... au lieu de se combattre, on aura discuté...*".<sup>35</sup> Argumentation certes très classique voire rituelle mais qui, appliquée à l'administration municipale, montre que le rapport salarial a subverti le rapport clientéliste (ou de patronage) comme forme dominante de la relation personnel/élu.

La création de la commission paritaire est votée à l'unanimité moins une voix. Présidée par le représentant du groupe conservateur, qui est aussi président de la commission des finances, elle est immédiatement chargée d'examiner les possibilités de réduction des effectifs et d'élaborer une nouvelle échelle des traitements.<sup>36</sup> Elle déploie une **activité considérable** et devient très vite un rouage essentiel du fonctionnement interne de l'organisation municipale pour tout ce qui touche à la gestion du personnel. Les premières années de son activité sont marquées par plusieurs conflits de pouvoir entre le syndicat, les élus et la hiérarchie des services. Par exemple, lorsque les représentants syndicaux veulent débattre dans la commission paritaire des choix budgétaires, ils se heurtent au refus net du Président de la commission qui déclare : "*ce n'est ni le droit ni la fonction des employés municipaux*".<sup>37</sup> Un autre conflit de compétence éclate quand la commission décide, pour

<sup>33</sup> Selon lui les commissions paritaires se justifient dans "*le domaine économique où elles ont donné de bons résultats dans les entreprises industrielles et commerciales...*" mais pas dans le "*domaine administratif*" au niveau gouvernemental ou local car "*elles sont une négation du système représentatif... en adoptant ce système vous créez un organisme qui exercera une pression permanente sur les délibérations des conseillers municipaux*". Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 22 août 1922.

<sup>34</sup> Selon lui, l'exemple des villes où existe une commission paritaire n'est pas suffisamment ancienne pour être probante et "*nous n'avons pas, représentants de Toulouse, à prendre exemple dans d'autres villes où, j'en suis sûr, l'esprit public est moins développé que dans la population toulousaine...*" (BM : 22/08/22). Outre un souci de défendre la démocratie représentative face aux dangers du corporatisme, la position de cet adjoint peut s'expliquer aussi par le fait que, chargé de la délégation concernant les problèmes du travail, de la prévoyance sociale et des relations avec les syndicats, il a pu voir dans la création d'une commission paritaire une remise ne cause de ses attributions et de son pouvoir...

<sup>35</sup> Il cite le cas de Bordeaux, ville qui sert une fois de plus de référence aux élus toulousains, où la commission paritaire "*a donné d'excellents résultats*".

<sup>36</sup> La commission paritaire dont la création intervient dans une conjoncture financière difficile est considérée par les élus comme un moyen d'associer le personnel municipal à une politique d'austérité visant une réduction des effectifs. Un conseiller veut donner aux futurs représentants du conseil municipal le "*mandat impératif*" de "*proposer comme corollaire d'une augmentation nécessaire des traitements, une réduction des effectifs*".

<sup>37</sup> Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 4 mai 1923.

examiner les possibilités de réduction des effectifs, d'auditionner les chefs de services. Ceux-ci refusent de répondre aux questions des délégués des personnels membres de la commission en arguant qu'il s'agirait d'une mise en cause de leur autorité hiérarchique. C'est par conséquent au travers d'une série de conflits et des arrangements et décisions qui les suivent, que s'élabore progressivement l'ensemble de règles et des usages qui définissent les limites de ses compétences réelles et de son autonomie décisionnelle.

c) **la troisième étape** décisive du processus d'institutionnalisation du syndicalisme municipal est le vote d'un nouveau règlement en 1926.<sup>38</sup> Celui-ci officialise l'existence et le rôle de la commission paritaire et donne explicitement à **un** syndicat, le ***Syndicat du Personnel des Services Publics de la ville de Toulouse***, le monopole de la représentation du personnel. Le règlement précise en effet que "*l'administration, en dehors du groupement professionnel de la Police, ne reconnaîtra qu'un seul syndicat adhérent à la Bourse du Travail*" (article 35). L'article 39 stipule en outre que les délégués du personnel à la Commission Paritaire sont "*élus par l'organisation syndicale confédérée...*".<sup>39</sup> Le règlement donne des garanties aux délégués du syndicat qui "*pourront dans le domaine corporatif exercer librement leur mandat*"; il accorde un "*congé sans solde au délégué permanent du Syndicat affilié à la Bourse du travail*" et l'assure d'une réintégration dans son emploi. La désignation des représentants du personnel au **Conseil de Discipline**, autre organisme paritaire important, est également laissée à la discrétion du syndicat. A cet égard, le règlement comporte une formule remarquable d'ambiguïté : le conseil de discipline est composé de "*quatre employés ou ouvriers municipaux désignés par le Syndicat du Personnel et élus au début de chaque année*" (article 16). Le syndicat est par ailleurs présent au travers de la représentation de la commission paritaire, dans le **jury des concours** de recrutement. Il devient en outre l'interlocuteur unique des élus dans de nombreuses autres commissions mixtes d'études et de concertation qui sont mises en place dans les années trente.

Au total, le règlement de 1926 parachève un dispositif de gestion paritaire dont la compétence s'étend à l'ensemble de la politique du personnel. Dans le même temps, le règlement dont il est bien précisé que l'interprétation et la révision relève "*exclusivement*" de la commission paritaire "*en collaboration avec le Syndicat reconnu par l'administration*" marque par rapport à celui de 1914, un renforcement considérable des prérogatives de l'organisation syndicale. Celui-ci dispose désormais d'une légitimité et de ressources qui en

---

<sup>38</sup> Règlement du personnel municipal de la Ville de Toulouse, Bulletin Municipal, séance du 25 juin 1926.

<sup>39</sup> En 1925, la représentation du personnel a été élargie aux délégués des syndicats catégoriels de la Police, des Pompiers et du service de l'octroi. La commission paritaire comprend désormais sept conseillers municipaux et sept délégués du personnel : six sont désignés par le syndicat du personnel (dont un représentant du service de l'octroi et un du service d'incendie) et un délégué nommé par le syndicat de la police. En principe, selon la loi de 1919, les règlements votés par les conseils municipaux devaient être approuvés par les préfets. Il ne semble pas, d'après les informations dont on dispose, que la préfecture ait contesté les dispositions très ambiguës concernant la "désignation / élection" des membres de la commission.

font un acteur décisif de la structure du pouvoir municipal.<sup>40</sup> Mais en excluant le pluralisme syndical et en confiant le monopole de la représentation du personnel à un syndicat unique avec lequel elle a des liens très étroits, l'équipe municipale socialiste a introduit dans ce dispositif une logique politique qui imprime une inflexion particulière aux principes de la cogestion paritaire dans le sens d'un corporatisme clos.

L'inscription dans les statuts d'un monopole syndical répond clairement aux intérêts organisationnels et stratégiques mutuels de la CGT locale où la tendance réformiste domine et du parti socialiste, les deux appareils se mouvant par ailleurs dans un univers de valeurs communes. Du point de vue du syndicat CGT, l'intérêt de se voir reconnaître par le règlement le monopole de la représentation du personnel est évident puisqu'il fait du syndicat le "redistributeur" unique des avantages obtenus, que ceux-ci soient de type collectif (augmentation globale de salaire) ou de type individuel (embauche, promotion...). Du point de vue de l'équipe municipale, il est clair que le monopole accordé à la Confédération Générale du Travail, dominée alors par une tendance réformiste, dans la conjoncture spécifique des années 1920-1935 (c'est-à-dire après les scissions de 1920 et de 1921 et avant la réunification de la CGT en 1934 et le succès du Front Populaire) correspond à une volonté de contrôle politique et idéologique sur le personnel et à un souci de pacification du rapport salarial.<sup>41</sup> En outre, au-delà d'un verrouillage idéologique protectionniste de l'organisation municipale, dirigé principalement contre la CGTU et le PCF, le monopole syndical répond à une volonté de renforcement des deux appareils sur des scènes politiques et syndicales plus larges, locales ou nationales.<sup>42</sup>

## 2.2 Les modes de régulation du dispositif de gestion paritaire

Il existe différents types de liens entre la CGT et le parti socialiste. Plusieurs membres de l'équipe municipale sont membres de la CGT et quelques uns, deux adjoints en particulier, ont été des dirigeants "historiques" de la Bourse du Travail et du mouvement syndical toulousain. La municipalité apporte un soutien matériel et financier important au syndicat sous différentes formes (subventions, aides diverses et mises en disponibilité) mais dont la

<sup>40</sup> Le syndicat est mentionné à 9 reprises dans le texte du règlement de 1926, autant de fois que le maire, et la commission paritaire 6 fois. Le conseil municipal est mentionné 3 fois, le secrétaire général, 3 fois.

<sup>41</sup> Dans la même période, dans les municipalités communistes, la CGTU devient le syndicat quasi officiel. A Saint-Denis, selon Jean Pierre Brunet, ce syndicat fonctionne comme un instrument de contrôle du parti communiste sur le personnel, les quelques employés adhérents à la CGT étant victimes d'"intimidation" et de "brimades". Brunet, JP, 1980 déjà cité, p 338-339. Mais, à Saint-Denis comme à Toulouse, ce contrôle n'est jamais de type total et *a fortiori* totalitaire. Le recours à l'instance de tutelle, préfecture ou ministère et pour le contentieux aux juridictions administratives, et à l'"opinion publique" sont pour les employés "dissidents" des échappatoires possibles.

<sup>42</sup> Les syndicats des services publics où les municipaux de Toulouse sont très majoritaires, devient vite un des principaux syndicats de la CGT au niveau départemental (voir plus haut). Il pèse très lourd - dans le sens réformiste - lors de la réunification syndicale de 1935 puis de la scission de 1948. Pour le parti socialiste, dont la **section toulousaine compte moins de 400 adhérents**, il ne s'agit pas de pratiquer un recrutement politique massif mais de sélectionner et de former au sein du personnel municipal, des militants dévoués aux élus et spécialement au maire. Au sein de ce que le maire élu de 1925 à 1935 appelle "*l'armée électorale des municipaux*" il y avait certainement une garde rapprochée, triée sur le volet.

plus spectaculaire a été la construction d'une nouvelle Bourse du Travail.<sup>43</sup> Mais le lien le plus manifeste repose sur un personnage clé de la vie politique, syndicale et municipale, cumulant des positions de pouvoirs dans l'administration municipale et l'organisation syndicale, dans le parti socialiste et au conseil général (voir hors texte). Cet homme orchestre est à la fois, en tant qu'employé municipal, l'un des plus importants dirigeants du syndicat du personnel communal et un homme de confiance du maire, dont il fut secrétaire particulier et chef du cabinet. Il est aussi un militant politique, responsable de la fédération départementale du parti socialiste et un élu, maire d'une commune rurale et conseiller général!<sup>44</sup>

Hors texte 1 : **La triple carrière, municipale, syndicale et politique d'un homme-orchestre de l'administration municipale.**

*Né en 1888 dans la Haute-Garonne, N est recruté comme **secrétaire particulier du maire** socialiste en 1913 et titularisé **sous-chef de bureau** à la veille de la victoire de la liste radicale et conservatrice de 1919. Promu **chef de bureau** en 1925 à la suite de la reconquête socialiste, il est nommé **responsable du secrétariat du maire**. Il accède au grade de **chef de service** à la veille des élections municipales de 1929 puis quelques mois après la reconduction de la municipalité sortante, il devient **chef du cabinet du maire** avec rang de **secrétaire général adjoint**. En 1937 il est nommé **secrétaire général** de la mairie de Toulouse.*

*Devenu **maire** de son village natal, il est élu **conseiller général** et devient un an plus tard **secrétaire** de la **Fédération départementale du parti socialiste**. Au sein de l'assemblée de la Haute-Garonne, il occupe la fonction de **secrétaire du conseil général** (1936).*

*C'est en tant que dirigeant fédéral puis régional du syndicat des services publics et de santé, que le "camarade N", prend la tête de la manifestation du Cartel des services publics en lutte contre les décrets de janvier 1933 et qu'il conduit une délégation qui est reçue à la préfecture.*

*Ses diverses activités ne l'empêchent pas de représenter la **Fédération du syndicat des services publics** au congrès confédéral de la CGT en 1938 où il vote la motion "Delmas" sur l'Indépendance syndicale et la Paix.*

*La suite de sa carrière est moins brillante. Sanctionné à la Libération pour le soutien apporté au Maréchal Pétain, exclu du parti socialiste et du syndicat, il est révoqué de l'administration municipale. Il fait valoir ses droits à la retraite quelques mois après avoir obtenu sa réintégration.*

<sup>43</sup> En 1927, la municipalité accueille en grande pompe le 15ème congrès de la Fédération du Personnel des Services Publics. Le maire dans son discours d'accueil évoque "*les sentiments de sympathie qui unissent le personnel municipal et l'administration*" (Bulletin Municipal de septembre 1927). En 1935, après le 15ème congrès de la 6ème région, le secrétaire du syndicat écrit au maire pour le remercier de l'accueil de la mairie et témoigner que la visite organisée des "*réalisations municipales... a fait oeuvre de propagande...*" (Lettre du 6/11/1935, Archives Municipales).

<sup>44</sup> Un ancien dirigeant syndical FO, lui-même chef de service et membre du parti socialiste, évoque son recrutement dans les services municipaux en 1935 : "*lorsque je suis entré à la mairie il y avait un syndicat très important... c'était assez curieux, le secrétaire général du syndicat était en même temps secrétaire général adjoint de la ville et il était directeur du cabinet de Billières (le maire)*". (Entretien avec un ancien secrétaire général adjoint de FO). Cependant il n'a occupé les fonctions de secrétaire du syndicat des municipaux que pendant quelques années (1930-35). Les secrétaires qui l'ont précédé ou suivi étaient des employés plus modestes: employé du service de prévoyance sociale (1927), ouvrier "frappeur forgeron" des ateliers municipaux (1935-37), employé de l'octroi (1938-39).

La mise en évidence des intérêts mutuels, des affinités idéologiques, des doubles appartenances et des liens personnels existant entre le syndicat et l'équipe municipale socialiste n'épuise pas l'analyse du fonctionnement réel du dispositif de gestion paritaire et d'une façon plus générale du système des relations professionnelles au sein de l'administration municipale. Sur ce point, si on excepte les déclarations publiques des élus qui se félicitent rituellement de l'excellence de leurs relations avec les délégués syndicaux, on ne dispose que d'informations très fragmentaires.<sup>45</sup> Ces informations suggèrent cependant que ni la coopération instaurée par le paritarisme, ni les liens étroits entre les élus socialistes et les dirigeants syndicaux n'ont exclu le conflit et l'épreuve de force, c'est-à-dire la mise à l'épreuve d'un rapport de force. A plusieurs reprises, des conflits éclatent entre le syndicat et l'équipe municipale. En 1929 par exemple, le syndicat tente d'arracher des concessions salariales à la veille des échéances électorales. Devant le refus du maire, il retire ses délégués de la commission mixte chargée de fixer l'indice du coût de la vie. Après que la presse d'opposition se soit faite l'écho du conflit, le maire accepte de renégocier. Une nouvelle période de tension marque les années 1936-37 alors même que les municipaux ne participent pas aux grands mouvements de grève qui touchent les autres secteurs.<sup>46</sup> En revanche en 1938, une brève "*grève d'avertissement*" est organisée. Il s'agit de la première action de ce type dirigée directement contre l'équipe municipale.

Une autre modalité d'expression du rapport entre le syndicat et l'équipe municipale est l'instauration d'un système de négociation permanent et direct entre les responsables du syndicat et le maire (ou ses adjoints), système qui double la Commission Paritaire et des autres organismes du même type. Dans ce cadre, se négocient aussi bien des "petits problèmes" au jour le jour que des questions plus larges et plus politiques. Au travers d'un certain nombre de conflits, on voit se construire progressivement une partie du jeu stratégique qui est devenu un "classique" des négociations syndicat/élus dans l'administration municipale: le syndicat menace de mobiliser la base (ou de laisser la base exprimer son mécontentement) et de se retirer du système institutionnalisé de négociation tandis que l'équipe municipale menace de dénoncer devant l'opinion publique, les électeurs et surtout les contribuables les exigences du personnel.

Un autre aspect du jeu concerne le transfert du mécontentement vers l'Etat central. Dès le début du siècle, une partie de l'action syndicale des personnels communaux est dirigée vers le pouvoir central, plus vers le Parlement que vers le gouvernement, mais ce n'est que dans les

---

<sup>45</sup> Les comptes-rendus de la commission paritaire n'ont pas été retrouvés. Des informations intéressantes ont été puisées dans des lettres échangées entre le maire ou des adjoints et le secrétaire du syndicat.

<sup>46</sup> Dans une lettre au maire, le secrétaire du syndicat renouvelle une demande de revalorisation des traitements "*que nous avons déjà formulé deux fois en commission paritaire*" et ajoute "*nos camarades s'inquiètent...des menaces de grèves se font jour...*" (Lettre du 1/09/1936, Archives Municipales). Quelques semaines plus tard, il demande une réunion de la Commission Paritaire "*dans les plus brefs délais*" pour étudier le versement d'une "*indemnité d'attente*" (lettre du 28 septembre 1936, Archives Municipales). Dans un rapport, le responsable du syndicat dénonce les municipalités "*dites de gauche*" qui traitent le personnel comme "*une clientèle électorale*".

années trente que le syndicat mobilise sa base dans des actions de masse.<sup>47</sup> Ainsi, en 1933, pour la première fois, les municipaux de Toulouse observent un arrêt de travail d'une heure et manifestent dans la rue en signe de protestation contre la politique du gouvernement central. L'initiative est lancée par le Cartel des services publics. Cette démonstration de force organisée dans le cadre d'une action plus large du Cartel des Services Publics a entraîné un cortège d'environ 2000 employés (sur un total d'environ 2800) de la salle du conseil municipal jusqu'aux portes de la préfecture. D'après le Bulletin Municipal de la Ville de Toulouse qui rend compte de l'évènement dans un article chaleureux : "*La manifestation la plus imposante a été celle des employés municipaux. A 14 heures groupés en cortège, ils contournaient la place du Capitole et par la rue Alsace et la rue de Metz gagnaient la préfecture où une délégation de quatre membres à la tête de laquelle se trouvait Monsieur Masquère, chef du bureau à la Mairie et conseiller général (socialiste) se présentait pour être reçue par M Le préfet*".<sup>48</sup> La mobilisation des employés communaux a reçu le soutien officiel des élus socialistes.<sup>49</sup>

Enfin, un autre aspect des relations entre syndicat et élus s'organise autour de l'usage des réglementations et des procédures formelles. Celles-ci sont très vite utilisées comme des ressources par les uns, des contraintes par les autres, dans les rapports de force et les négociations. En novembre 1936, le syndicat annonce son refus de siéger à la Commission Paritaire pour protester contre "*la décision du maire consistant à saisir le conseil municipal des rapports de la commission spéciale municipale avant la commission paritaire et cela contrairement aux règles habituelles*".<sup>50</sup> Autre exemple significatif de recours à la règle : en février 1938, le secrétaire du syndicat rappelle au maire: "*qu'en vertu d'une clause des statuts du Syndicat aucune revendication ne peut être présentée à l'administration municipale par quiconque autre que le bureau syndical ou la délégation à la Commission Paritaire* ». <sup>51</sup> Ce

<sup>47</sup> Jusqu'à cette époque le principal mode d'action du syndicat des personnels communaux est le "lobbyisme" au parlement en s'appuyant sur une alliance avec les syndicats de fonctionnaire. Ainsi le 15ème Congrès fédéral des services publics qui se tient à Toulouse en 1927, après avoir remercié le "*Groupe parlementaire de défense des employés communaux*" vote une résolution qui demande : "*1) à la fédération et au Cartel des services publics de provoquer immédiatement une campagne de presse favorable à la cause des camarades municipaux... 2) aux cartels locaux et aux syndicats affiliés... d' écrire aux députés et sénateurs de leur département... et de faire voter...des ordres du jour de mécontentement qu'ils adresseront directement au ministre de l'intérieur et au Président du Conseil...*" (Article paru dans le Bulletin Municipal de la ville de Toulouse, 1927).

<sup>48</sup> Bulletin Municipal de la Ville de Toulouse, février mars 1933. Le Cartel des services publics a organisé une réunion à la Bourse du Travail, le 28 janvier 1933 en protestation contre le projet gouvernemental de réduction des salaires. L'ordre de grève d'une heure lancé par le cartel est suivi aux PTT, à la Manufacture des Tabacs, aux Contributions indirectes etc.

<sup>49</sup> Quelques années plus tard, un responsable du syndicat des municipaux, membre d'une tendance plus radicale, dénonce vigoureusement la passivité des maires face aux décrets Laval : "*Toutes les municipalités, dites de gauche, ont accepté presque sans protestation que le gouvernement Laval nous vole pendant un an 10% de nos traitements... les maires de ce pays n'ont point réagi. Quelques protestations platoniques et ce fut tout...*" (Rapport sur l'indemnité d'attente demandée par le Syndicat des Travailleurs Municipaux, dactylographié, non daté, Archives Municipales).

<sup>50</sup> Lettre du secrétaire général adjoint au maire datée du 27/11/36 (Archives Municipales).

<sup>51</sup> Le secrétaire du syndicat ajoute: "*En outre toute délégation que vous pourriez être amenée à recevoir doit obligatoirement être accompagnée par le secrétaire général ou un membre du bureau et l'audience doit être demandée par le secrétaire général. Je vous serais infiniment reconnaissant si vous vouliez bien appliquer cette*

rappel du monopole de la direction syndicale sur l'expression des demandes et des revendications du personnel montre le caractère stratégique qu'a pour celle-ci, dans son rapport à la base, la clôture d'un système de négociation en face à face avec les élus. Un an plus tard, la nomination d'un employé, sous-chef mécanicien, au cabinet du maire suscite une très vive polémique. Le Secrétaire du syndicat dénonce la création d'un emploi non prévu par *la commission de consistance* des effectifs (qui est une commission mixte élus/syndicat) : *"le Personnel n'admet pas que pour un cas particulier une dérogation soit faite à cette règle alors que par ailleurs l'administration municipale n'a jamais hésitée ... à lui opposer les conclusions par trop rigide des travaux de cette commission..."*. La commission administrative du syndicat vote une motion qui *"proteste énergiquement contre le favoritisme dont certains employés bénéficient à l'encontre de toutes les règles et en dehors même de toute logique administrative."*<sup>52</sup> Enfin, un dernier exemple significatif concerne un conflit à propos d'un concours de recrutement au service de l'octroi. Le refus de l'adjoint chargé de présider le concours de réunir le jury d'examen *"pour choisir les épreuves, conformément aux usages et aux règles établis à la mairie"* amène la démission des deux délégués syndicaux membres de ce jury. Le concours ayant eu lieu, le secrétaire du syndicat demande son annulation et affirme qu'il a été *"entaché d'irrégularités"*.<sup>53</sup> Ce conflit montre l'importance que le syndicat attache à la participation effective de ses délégués aux jurys des concours de recrutement. Mais dans ce cas, au-delà du respect des *règles et des usages* et d'une volonté de contrôler la régularité des procédures de recrutement par concours, l'enjeu concret du conflit est probablement le recrutement de tel ou tel des candidats en présence! Il faut cependant ajouter que les tensions et conflits entre les dirigeants du syndicat et l'exécutif municipal doivent être référés à l'évolution des rapports de force dans le syndicat où la tendance réformiste a perdu sa position dominante.

D'une façon générale, la période 1920-1940 apparaît bien comme une période de construction progressive d'un nouveau mode de régulation de la politique du personnel fondé sur des réglementations, des structures et des procédures formelles. La reconnaissance puis l'institutionnalisation du syndicat comme partenaire légitime de l'équipe municipale dirigeante a été une des conditions de l'émergence de ce nouveau mode de régulation qui se substitue à celui qui dominait à la fin du XIXe siècle et dont le clientélisme, personnel ou politique, était le principal support. De ce point de vue, les innovations des années vingt et trente s'inscrivent

---

*procédure dans vos rapports avec le personnel..."*. Ces précisions se justifient probablement par l'existence de conflits de tendance internes au syndicat **après la réunification** de 1934 (lettre du secrétaire du syndicat au maire, datée du 12/2/1938 (Archives Municipales).

<sup>52</sup> Lettre du secrétaire du syndicat au maire du 17/2/39 (Archives Municipales). Un autre aspect de cette affaire est qu'une rumeur attribue à l'employé transféré au cabinet du maire une mission spéciale d'inspection dans les services. Le maire doit démentir et s'expliquer longuement sur ce transfert, ce qui en dit long sur la réduction de son autonomie décisionnelle dans la gestion du personnel.

<sup>53</sup> Lettres du secrétaire du syndicat au maire et motion de la section syndicale de l'octroi, 19/06/1937 et du 3/07/1937 (Archives Municipales).

dans un processus de rationalisation bureaucratique au sens wébérien du terme. Mais de nombreux indices montrent l'existence toute aussi importante d'autres mécanismes de régulation faits de rapports de force nus, de jeux stratégiques autour de la règle et d'arrangements négociés au coup par coup. Le fait que le syndicat en appelle au respect scrupuleux des "*règles*" et invoque la "*logique administrative*" face à des décisions dénoncées comme des transgressions arbitraires montre clairement qu'il a appris à utiliser la rationalisation bureaucratique comme une ressource stratégique face au pouvoir municipal. Enfin, la logique politique partisane n'est pas absente de ce processus de changement. Elle en est même une composante importante au moins dans le cas étudié ici où la cogestion paritaire de la politique du personnel est mise en œuvre par deux acteurs liés par un univers commun de valeurs politiques. Seule une comparaison avec d'autres contextes locaux (municipalités radicales ou conservatrices) pourra montrer si la situation politique locale est une dimension spécifique, consubstantielle aux modes de régulations décrits ici ou si ses effets se limitent à la modulation d'un processus plus général, commun à l'ensemble des administrations municipales des villes comparables à Toulouse.<sup>54</sup>

### **3. CORPORATISME ET POUVOIR SYNDICAL (1945-1975)**

Cette période prolonge sur certains aspects la période antérieure, le système de cogestion paritaire mis en place dans les années vingt est maintenu, mais elle présente aussi des caractéristiques différentes qui correspondent aux contextes politiques et sociaux de l'après guerre puis de la période de croissance économique et urbaine. Les nouvelles conditions dans lesquelles se déploient l'organisation et l'activité syndicales présente trois caractéristiques :

- a) Le pluralisme politique au conseil municipal (de 1947 à 1965) et la formation d'ententes multi partisans. Le face à face qui s'était instauré de 1925 à 1940 entre un syndicat unique et une équipe municipale politiquement homogène est remplacé par un jeu plus complexe où les stratégies syndicales s'articulent aux stratégies d'alliance des partis, aux affrontements politiques et aux rapports de force qui dominent la scène municipale.
- b) Le transfert des principaux enjeux de la politique du personnel du niveau local vers le niveau national. Les négociations sur les salaires, les questions statutaires et en partie, la fixation des effectifs, sont en quelque sorte externalisées et le champ d'intervention de la

---

<sup>54</sup> Lyon dirigée par les radicaux, E Herriot à partir de 1905, a innové dans la voie de la rationalisation comme le montrent les travaux de Bruno Dumons et Gilles Pollet. Le maire radical-socialiste de Nantes, Bellamy, a joué un rôle dans le même sens au niveau national. Mais qu'en est-il des villes dirigées par des maires conservateurs ou libéraux?

municipalité est réduit au traitement des problèmes de carrière (embauches, titularisation, promotions), des conditions de travail et de négociation sur des avantages divers.

c) Une croissance ininterrompue des emplois municipaux à partir de 1955 jusqu'au milieu des années 1980. La création de 5000 nouveaux emplois en trente ans à laquelle s'ajoute le renouvellement de la cohorte nombreuse des employés recrutés dans les années 1925-40 représente en termes d'embauches et de promotions un abondant stock de ressources pour les acteurs qui gèrent la politique du personnel.

Après la Libération, le cadre institutionnel et réglementaire fixant la place et le rôle du syndicat dans la gestion de la politique du personnel est pour l'essentiel maintenu. Le règlement voté en 1949 reprend plusieurs dispositions du règlement de 1926 relatives au droit d'association et à l'exercice d'un mandat syndical. Mais, fait nouveau, le nouveau règlement reconnaît le **pluralisme syndical**.<sup>55</sup> En outre, le règlement du personnel qui instaure un véritable statut anticipant le statut national de 1952, prend bien soin de préciser que *"l'appartenance ou la non appartenance à un syndicat ne doit entraîner aucune conséquence en ce qui concerne le recrutement, l'avancement, l'affectation et d'une manière générale la situation des agents"* (article 90). Cette disposition est une critique à peine voilée du passé. De même, les articles qui règlent la composition et la mission de la commission paritaire apparaissent plus limitatifs en ce qui concerne les prérogatives syndicales. La commission paritaire est chargée d'*"étudier les revendications formulées par le personnel ainsi que les améliorations qui peuvent être apportées au fonctionnement des services, dans l'intérêt de la population, de l'administration et du personnel"*. La référence à *"l'intérêt de la population"* comporte la dénonciation d'une possible dérive corporatiste. La majorité SFIO-MRP refuse cependant la proposition présentée par le groupe communiste que les représentants du conseil municipal et du personnel soient élus à la proportionnelle pour qu'y soient représentées *"toutes les organisations syndicales"* et toutes les tendances politiques du conseil.<sup>56</sup>

Quelques années plus tard, dans le cadre de l'application de la loi du 28 avril 1952 fixant le statut du personnel communal, le conseil municipal reconduit le règlement de 1949 mais est amené à modifier le mode de désignation de la commission paritaire. La majorité du conseil municipal se prononce pour un scrutin de liste avec candidature obligatoire et à la

---

<sup>55</sup> Le règlement de 1949 reprend textuellement un alinéa de l'article 35 du règlement de 1926 : *"les employés et ouvriers municipaux pourront librement s'associer en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts professionnels"* (art 35) mais il ajoute : *"dans les organisations syndicales de leur choix"* (art 90). Une partie de la discussion au conseil municipal a porté sur une clarification de certaines formulations héritées du règlement précédent. Par exemple, les élus communistes ont proposé de remplacer : *"Le syndicat pourra intervenir..."* par : *les syndicats pourront ..."*. Le texte final indiquera : *"Chaque syndicat..."*. (Source : règlement du personnel paru dans le Bulletin Municipal, 1949)

<sup>56</sup> Lorsque le règlement est discuté, en 1949, les délégués du personnel à la commission paritaire, qui avaient été désignés par la CGT avant la scission syndicale en 1947, ont tous raliés le nouveau syndicat Force Ouvrière. Le maire fait remarquer aux élus communistes que le projet de statuts déposé par Waldeck-Lhuillier à l'Assemblée Nationale prévoit l'élection à la majorité pour chaque catégorie. Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 18/2/1949.

majorité relative.<sup>57</sup> Le corps électoral est réparti en sept catégories hiérarchisées à partir du niveau des rémunérations ce qui aboutit à accorder une forte prépondérance aux catégories les moins nombreuses, c'est-à-dire à l'encadrement et aux personnels le plus qualifiés. Le premier collège ne comprend que 22 électeurs (secrétaires généraux adjoints, directeurs administratifs et ingénieurs principaux) tandis que le sixième collège en regroupe 762 (égoutiers, éboueurs, cantonniers...). Les 508 électeurs inscrits dans les quatre premières catégories élisent quatre délégués tandis que la masse du personnel (2084 inscrits) n'est représentée que par trois délégués !<sup>58</sup> En outre, le mode de scrutin à la majorité relative assure un monopole au syndicat Force Ouvrière, sorti grand vainqueur de la scission syndicale de 1948

La création du *Service social* en 1949 est une innovation importante. Cet organisme géré paritairement a été créé sur l'initiative du maire mais d'après lui, "*sous les auspices du syndicat*". A l'origine, son but est de fonctionner comme une **mutuelle** destinée à compléter l'action de la Sécurité Sociale (remboursement du ticket modérateur et développement de l'aide sociale aux familles des employés). Son financement est assuré par une subvention de la municipalité dont le montant est alors fixé à 1,75 % de la masse salariale (indemnités exclues). Comme ce fut le cas pour certains comités d'entreprise, les activités du service social se sont considérablement développées et le contrôle de cet organisme est devenu pour le syndicat majoritaire un centre de ressources et un instrument important de la reproduction de son influence.

### 3.1 La scission et l'hégémonie syndicale de FO

L'événement capital des années d'après guerre est bien sûr la scission de la CGT et la création du syndicat Force Ouvrière. A la Libération, le syndicat des services publics affilié à la CGT conserve et même accroît la très forte implantation qu'il avait avant la guerre. On peut estimer à plus de 2000 le nombre de ses adhérents dans les services municipaux.<sup>59</sup> Le groupe dirigeant est largement renouvelé. En particulier, deux des principaux leaders d'avant la guerre sont évincés de leur responsabilité en même temps qu'ils sont exclus de la SFIO.<sup>60</sup> Le nouveau secrétaire n'est cependant pas un homme entièrement nouveau puisqu'il a occupé la

<sup>57</sup> Il est prévu un mandat de trois ans avec renouvellement intégral. Seuls les agents titulaires d'un emploi permanent sont électeurs.

<sup>58</sup> Source : Bulletin Municipal, séance du conseil municipal du 10/07/1952.

<sup>59</sup> D'après certaines sources, le nombre d'adhérents s'élèverait à 2700 en 1946 et à 2400 en janvier 1948. Ce dernier chiffre correspond au nombre des adhérents appelés à voter lors du vote décisif concernant la création du nouveau syndicat Force Ouvrière. Ces chiffres, même s'ils incluent les retraités, semblent nettement exagérés : ils sont supérieurs aux effectifs du personnel municipal (en activité)! Les données concernant les adhérents sont fournies par les syndicats eux-mêmes ou déduits du nombre de délégués et de mandats dans les congrès. Elles reposent sur la notion très floue et fluctuante d'*adhérent*, qui peut désigner le simple titulaire d'une carte, le cotisant régulier ou le militant actif. Lors de nos entretiens avec des représentants des syndicats, seul le représentant (contacté à titre personnel) de la CGT a fourni des données précises. Les autres dirigeants syndicaux ont soit refusé de donner des chiffres (FO et EUT), soit fourni une estimation très vague (CFDT).

<sup>60</sup> Il s'agit du secrétaire départemental et du secrétaire régional. Ce dernier était en même temps secrétaire général de la mairie de Toulouse, conseiller général et dirigeant de la fédération départementale du Parti Socialiste (voir deuxième partie) s'est déclaré (à l'instar de la plupart des dirigeants et élus socialistes locaux) favorable à l'armistice et à l'installation au pouvoir du maréchal Pétain.

même fonction de 1935 à 1937. En dépit d'une poussée importante de l'implantation du parti communiste dans les services municipaux, la tendance réformiste animée par les "ex confédérés" conserve la direction du syndicat qu'elle n'avait jamais cessé de contrôler depuis la réunification de 1935.<sup>61</sup>

Dans l'administration municipale comme dans la plupart des autres grandes entreprises toulousaines, cette tendance va sortir très nettement victorieuse de la scission syndicale de 1948.<sup>62</sup> Il y a eu cependant quelques hésitations sur la stratégie à adopter. Le secrétaire du syndicat des municipaux qui dénonce le rôle des partis politiques dans la division syndicale se déclare favorable à l'autonomie. Mis en minorité en Haute-Garonne, il doit s'incliner devant la majorité du comité national de la Fédération des services publics. La scission est rendue effective début janvier 1948. Lors du vote décisif, la tendance favorable à Force Ouvrière obtient 55% des suffrages exprimés par les adhérents (632 voix), les partisans de la CGT en recueillent 27% (316 voix) et les syndiqués préconisant l'autonomie, 18% (205 voix).<sup>63</sup>

Tableau 2 : **Résultats de l'élection de la Commission paritaire locale, 1950-1971**

CAL 50-71	Inscrits	Votants	Exprimés	Force Ouvrière*	CGT*
1950	2278	59,6	58,8	74,3	24,7
1952	2292	64	58,2	78,3	21,7
1967	2496	69,1	67,3	84,3	15,7
1971	2866	77,4	73,9	81,6	18,4

\* En pourcentage des suffrages exprimés

Les résultats des premières élections professionnelles qui suivent la scission montrent un rapport de force très largement favorable au nouveau syndicat dont les candidats recueillent alors plus de 85% des suffrages.<sup>64</sup> Ce rapport de force sera confirmé, au niveau de la seule administration municipale toulousaine, lors des élections des délégués à la commission paritaire en 1950 et 1952 (voir tableau et graphique). En 1950, les candidats FO rassemblent 995 voix soit 74% des suffrages exprimés et en 1952, 1046 voix soit 78 % des suffrages exprimés et 46% des inscrits. La CGT, seul syndicat opposant, recueille 330 voix en

<sup>61</sup> Les militants communistes étaient une poignée avant la guerre; ils sont 150 en 1945 et une année plus tard, environ 300 répartis dans 18 cellules. Le secrétaire général adjoint du syndicat et deux membres de la commission administrative sont communistes (d'après Delpoux Y, 1990). L'implantation du parti communiste décroît fortement après la scission syndicale.

<sup>62</sup> Sur ce point, voir la thèse très documentée de Yannik Delpoux qui analyse les différentes étapes de la scission dans les divers secteurs d'activité de la ville. Chez les municipaux, la création d'une organisation FO est décidée le **8 et 9 janvier 1948**, un peu plus tardivement que dans les autres grandes entreprises. En effet, à l'ONIA la scission est décidée le 5 décembre 1947, à l'EDF le 26, à la SNCASE le 23, aux le PTT 3 janvier 1948. Une Union Départementale a été mise en place le 24 décembre 1947 et le congrès constitutif du nouveau syndicat se tient le 23 juin 1948.

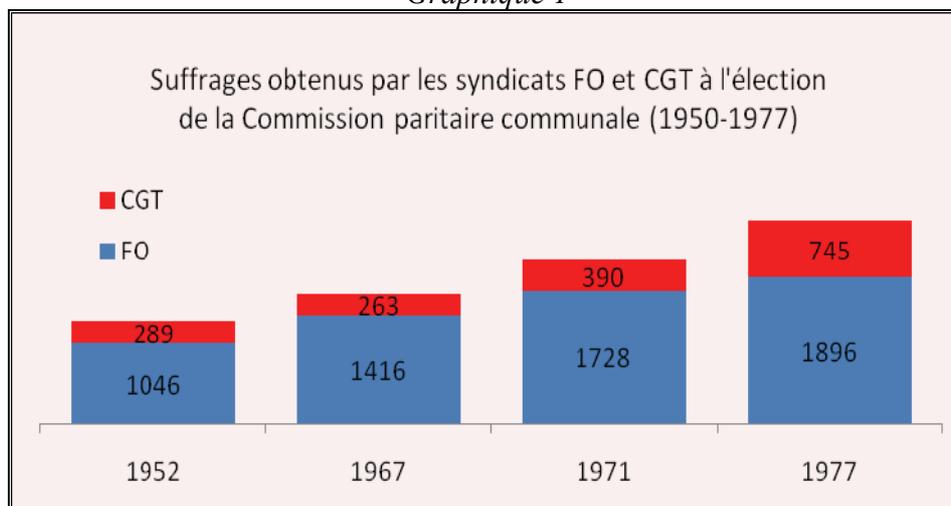
<sup>63</sup> Source : thèse de Yannick Delpoux.

<sup>64</sup> Dans le nord du département de la Haute-Garonne qui concentre l'essentiel des emplois dans les services publics (Toulouse, Muret et Villefranche), sur 1772 votants et 1706 exprimés, Force Ouvrière obtient un succès massif avec 1471 voix (86.2%), la CGT en recueille 245 (14.4%). Le nombre d'inscrits n'est pas connu.

1950 (25% des suffrages exprimés) et 289 en 1952 (22%). L'effritement de son influence est sensible dans une conjoncture politique et syndicale marquée par la guerre froide et une réaction conservatrice anti-communiste.

Dans les années cinquante et soixante, Force Ouvrière consolide et même renforce son influence. Il obtient son meilleur score en 1971 en rassemblant 1728 suffrages aux élections de la commission paritaire soit 82% des suffrages exprimés et **60% des inscrits**. La CGT perd des voix de 1950 à 1967 et malgré une légère progression en 1971, la confédération ne retrouve pas l'influence qu'il avait en 1950.

*Graphique 1*



La position quasi hégémonique acquise par FO est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans une conjoncture de reprise de la croissance des effectifs du personnel et qu'elle est associée à une augmentation globale de la participation aux élections professionnelles. Celle-ci s'élève progressivement de 60% en 1950 à 74% en 1971. Cet accroissement de la participation, qui atteint un niveau assez remarquable pour des élections professionnelles, n'est pas associé à une compétition plus vive ou plus ouverte mais semble découler **de la capacité propre de mobilisation du syndicat dominant**.

Les variations de la participation selon les différents collèges électoraux montrent qu'elle est nettement liée aussi à l'intégration des personnels dans l'administration municipale (tableau 2). L'abstention est particulièrement forte dans les catégories regroupant les personnels de services ayant une forte autonomie de la catégorie 2 (professeurs du Conservatoire et des Beaux-arts) ou des personnels faiblement qualifiés, dispersés, parfois majoritairement féminins, comme le personnel de gardiennage et d'entretien des écoles et des cantines (catégorie 7). Les votes nuls sont également plus nombreux dans ces deux collèges.

A l'inverse la participation est très élevée (plus de 70%) dans les catégories regroupant la majorité du personnel qualifié des services techniques (catégorie 4 et 5). Dans les trois premières catégories où la liste présentée par FO est liste unique, l'abstention, plus élevée, exprime probablement un comportement de retrait ou de rejet vis-à-vis de ce syndicat. On constate par exemple que sur les 22 hauts cadres du premier collège, dix se sont abstenus.

En 1952, le nombre de suffrages rassemblés par les candidats FO dépasse 50% des inscrits dans quatre collèges (1, 3, 4 et 5). Il atteint même 61 et 62,5% dans les collèges 3 et 4 qui regroupent les cadres moyens, la maîtrise et les techniciens (sous-chefs de bureaux, inspecteurs, conducteurs des travaux, dessinateurs). Ces catégories constituent indiscutablement les points forts de l'implantation de ce syndicat. Les candidats FO n'y ont aucun concurrent; l'opposition s'y manifeste par un vote blanc et par l'abstention. L'hégémonie de FO est moins large dans les collèges 6 et 7 regroupant le personnel peu ou pas qualifié. Dans ces catégories qui regroupent la moitié des effectifs, les candidats de la CGT obtiennent les suffrages de 26 % des votants et les votes blancs sont nombreux.

Tableau 3 : Elections de la commission paritaire communale par collège en 1952

CAL 1952	Nombre d'inscrits	votants	FO	CGT	Blancs et nuls
collège 1	22	54,5	100		
collège 2	120	34,7	82,9		17,1
collège 3	182	65,4	92,4		7,6
collège 4	184	76,6	81,6	12,8	5,7
collège 5	669	70,4	74,5	19,1	6,3
collège 6	762	68,4	62,8	26,5	10,6
collège 7	353	46	59,9	26,5	13,6

Quinze années plus tard, les résultats des élections à la commission paritaire de 1967 font apparaître un renforcement global des positions du syndicat Force Ouvrière et n'indiquent pas de changements significatifs de la répartition de son implantation dans les différents collèges (tableau 3). Le syndicat fait cavalier seul dans les catégories supérieures, faute de concurrent; il obtient toujours ses meilleurs scores dans les catégories regroupant l'encadrement moyen tandis qu'il progresse parmi le personnel ouvrier aux dépens de la CGT.

La progression du nombre d'adhérents est un autre indicateur du renforcement de l'implantation de FO dans les services municipaux pendant les années cinquante et soixante. La scission de 1948 avait entraîné un mouvement sensible de désyndicalisation. Une estimation permet d'évaluer le nombre des adhérents ayant rejoint FO à environ 1000 tandis que les adhérents restés fidèles à la CGT sont trois fois moins nombreux. Près de 1000 employés auraient ainsi abandonné le mouvement syndical à la suite des événements de 1947-48. Au congrès départemental de 1951, le secrétaire général de FO déplore que de nombreux adhérents ne paient plus leurs cotisations. Les adhésions reprennent à partir du milieu des

années cinquante : le nombre d'adhérents peut être estimé à environ 1800 en 1972 et à plus de 2000 vers 1975.<sup>65</sup> Ce mouvement d'adhésion est probablement pour une part importante, la conséquence d'une pression à « *l'encartage* » exercée, du fait même de sa position hégémonique, par le syndicat dominant dans l'organisation municipale que de la conversion idéologique des employés à ses valeurs et à son programme d'action.

### **3.2 Les rapports entre le syndicat dominant, la hiérarchie des services et le parti dirigeant la municipalité**

Après la scission de 1948, Force ouvrière hérite du mode d'organisation et de fonctionnement de l'ancien syndicat affilié la CGT. Le syndicat regroupe différentes sections implantées par services. Une seule section regroupe le personnel d'encadrement. Chaque section possède son bureau et désigne un ou des délégués à la commission administrative. En 1951 cette commission administrative comprend 67 délégués. Le bureau central élu par la commission constitue l'instance permanente de direction. Le Congrès, réuni chaque année ou tous les deux ans, définit l'orientation générale. Le bureau dirigé par le secrétaire général est seul habilité à présenter auprès des autorités municipales les revendications formulées par les sections.

Le groupe dirigeant de FO se caractérise par sa stabilité. Le secrétaire général qui dirige le syndicat depuis la Libération reste en fonction pendant vingt ans jusqu'en 1965. A l'origine ouvrier forgeron aux ateliers municipaux, il avait été secrétaire du syndicat CGT dans la période de la réunification et du Front Populaire, de 1935 à 1937. Son indépendance par rapport aux partis de gauche et sa forte personnalité l'imposent à la tête du syndicat alors même qu'il s'était prononcé en faveur de l'autonomie.<sup>66</sup> Mais, mis à part cette figure "historique" issue des catégories ouvrières et qui devient un syndicaliste professionnel, l'équipe qui dirige le syndicat entre 1950 et 1978 est très largement composée de cadres et de cadres moyens des services (chefs de section, chefs de service et de bureau, ingénieurs subdivisionnaires, adjoints techniques...) bien qu'ils aient été pour la plupart issus du rang et dans ce cas, il n'est pas exclu que leur ascension dans la hiérarchie soit plus ou moins liée à leur activité syndicale... Les secrétaires du syndicat qui se succèdent de 1965 à 1978 sont tous des cadres.

Il s'agit là d'une caractéristique essentielle de l'organisation syndicale et de son articulation à l'administration municipale. Il existe en effet une sorte d'osmose entre la hiérarchie bureaucratique dans les services et la "hiérarchie" syndicale.<sup>67</sup> Cette osmose a

<sup>65</sup> Cette évaluation est à rapprocher des effectifs du personnel inscrits en 1977 sur la liste électorale aux élections professionnelles soit 4054 employés et des 2955 voix obtenus par les candidats de FO.

<sup>66</sup> D'après le témoignage d'un responsable FO, le secrétaire du syndicat était "un militant socialiste de la vieille époque". Ce témoignage est difficile à vérifier. Les documents rédigés par lui en 1935-1937 montre une position sinon hostile du moins très critique sur les élus et dirigeants du parti socialiste (il parle de "*municipalités dites de gauche*"). Il condamne lors de la scission, les divisions partisans.

<sup>67</sup> Ce phénomène est probablement plus intense dans les services techniques et concerne plutôt l'encadrement moyen que le groupe restreint des hauts responsables. Bien que n'exerçant pas de responsabilité dans le

certainement été un facteur déterminant de l'élargissement de l'influence du syndicat dominant pendant les années soixante. D'après des témoignages directs, de nombreux cadres des services, responsables syndicaux, exerçaient une pression directe sur leurs subordonnés pour les inciter à adhérer au syndicat, notamment au moment du recrutement et de la titularisation.<sup>68</sup> Ceux-ci avaient de leur côté tout intérêt à se syndiquer pour obtenir une protection et assurer leur promotion et l'ayant obtenue, à entretenir eux-mêmes le système.<sup>69</sup>

L'imbrication entre hiérarchie administrative et hiérarchie syndicale apparaît comme un élément central de la constitution d'un pouvoir syndical-bureaucratique. On peut faire l'hypothèse qu'une fonction latente de ce pouvoir est d'assurer l'autonomie et la protection du personnel face aux ingérences des partis politiques dans une conjoncture qui est marquée par des affrontements partisans vigoureux et par une forte activation des pressions clientélistes des élus.

En effet, jusqu'en 1965, le pluralisme du conseil municipal, la vigueur des affrontements politiques et la nécessité pour le maire de maintenir une coalition majoritaire fragile changent les relations qui existaient avant la guerre entre le syndicat dominant, alors en situation de monopole, et le parti politique dirigeant la municipalité, lui même dans une situation de « parti unique » au sein du conseil municipal. Après la Libération, le parti socialiste qui n'est plus à même de gouverner seul, doit nouer des alliances et partager les responsabilités avec ses alliés. Le face à face syndicat/parti fait place à un ensemble plus complexe de relations qui mettent en jeu deux syndicats et les quatre ou cinq partis représentés au conseil municipal. Cependant, deux relations fortes s'établissent après 1947 entre d'une part, les militants de la CGT et les élus du parti communiste, qui constitue le

---

mouvement syndical, les deux Secrétaires Généraux de la mairie qui se succèdent dans cette période sont "encartés" à FO. Le Secrétaire Général désigné par le comité départemental de la résistance en 1945 est également membre du parti socialiste. Son successeur, fonctionnaire de la préfecture, a été membre des Jeunesses Socialistes mais n'a plus d'affiliation partisane, selon ses déclarations. Il porte un jugement sévère sur l'encadrement qu'il trouve en place en 1958 lorsqu'il est nommé : "*on avançait par promotion sociale (sic) il suffisait d'avoir une carte bien établie depuis longtemps, il fallait montrer ses coupons (sic) et avoir été hyper-fidèle...*" (Entretien, novembre 1993)

<sup>68</sup> Les témoignages, évidemment difficiles à vérifier, abondent. Plusieurs informateurs évoquent les pressions exercées par les cadres pour inciter leurs subordonnés à adhérer. Souvent la carte du syndicat était proposée aux stagiaires par les cadres à l'occasion de la remise de l'enveloppe contenant la première paie. Un militant syndical raconte: "*dès la première paie, il y avait automatiquement la vente des timbres syndicaux en même temps et la paie à cette époque était versée en espèces...*" (Entretien syndicat UECT, septembre 1991). D'après lui, les chefs de service avaient chacun leurs "*petits dauphins*". Il évoque le cas d'un service où le responsable, dirigeant de FO et adhérent au parti socialiste, avait instauré un "*syndicat/patron*" fondé sur un "*véritable servage... le mot n'est pas trop fort...*" et où 80% des agents étaient syndiqués en soulignant toutefois que ces pratiques ont disparu progressivement dans les années quatre-vingt. Un militant CGT évoque son cas personnel : "*ça s'est passé comme ça pour moi, après deux ou trois mois comme auxiliaire, le délégué FO est venu me voir et m'a dit que si je voulais avoir une bonne carrière il fallait adhérer...*" (Entretien syndicat CGT, juillet 1991). Le secrétaire général en poste pendant la période 1960-80 qui se défend d'avoir lui-même pratiqué le favoritisme, avoue avoir "consenti" aux demandes clientélistes des élus et des chefs de services pour avoir les mains libres sur les dossiers importants : "*il faut être occitan, il faut être latin sinon on ne s'en tire pas... il faut lâcher du lest pour qu'on vous foute la paix... je n'allais pas me battre pour le recrutement des éboueurs...*" (Entretien, novembre 1993).

<sup>69</sup> De ce point de vue utilitariste, l'adhésion est bien évidemment le ticket d'entrée indispensable pour accéder au marché des faveurs.

principal pôle d'opposition à la coalition dirigeante et d'autre part, la puissante organisation Force Ouvrière et le Parti socialiste SFIO et le cercle de ses alliés dont la configuration a sensiblement varié et qui ne dispose pas d'interlocuteurs syndicaux privilégiés.<sup>70</sup>

Les liens entre le PCF et la CGT sont faciles à établir. Les secrétaires successifs qui dirigent la section CGT sont membres du PCF et les élus communistes se font fréquemment les porte-parole des revendications du syndicat au conseil municipal. Mais les capacités de pression et d'action de cette coalition sont fortement limitées par la faiblesse de l'implantation de la CGT dans les services municipaux, particulièrement dans l'encadrement, et par l'exclusion des élus communistes et syndicalistes cégétistes de la commission paritaire. Le syndicat CGT sort en effet très affaibli de la scission.<sup>71</sup> Faute de militants, l'essentiel de l'activité syndicale repose sur une poignée de responsables, par ailleurs fréquemment renouvelés et ses différentes sections, face au refus systématique du syndicat FO d'organiser des actions communes, ne peuvent guère susciter des mobilisations revendicatives.<sup>72</sup> Absent de la commission paritaire, le syndicat ne bénéficie pas des informations qui s'y échangent ni bien évidemment, des retombées que procure la participation à la gestion des avancements et des promotions du personnel. Le syndicat est condamné soit à des actions très minoritaires, soit au suivisme par rapport aux mouvements revendicatifs organisés par FO qui refuse toute forme d'action commune afin de conserver sa position d'interlocuteur unique de l'équipe dirigeante.<sup>73</sup> Enfin, à partir de 1965, son isolement est renforcé par la disparition de son allié communiste au conseil municipal à la suite de la suppression de la représentation proportionnelle aux élections municipales.

Les relations entre le syndicat FO et le parti socialiste SFIO et leurs implications sur le fonctionnement de l'administration municipale sont plus complexes. Bien que plusieurs de ses dirigeants soient membres du parti socialiste, l'osmose entre la hiérarchie des services et celle du syndicat font de ce dernier tout autre chose qu'un simple relai, une "courroie de transmission" ou un instrument de contrôle des élus socialistes sur le personnel communal. D'une certaine façon, affirmer l'inverse serait probablement plus pertinent, du moins si on se

<sup>70</sup> Les plus fidèles alliés du parti socialiste, les élus MRP tentent de favoriser l'implantation du syndicalisme chrétien mais sans grand succès. Aux élections de la commission paritaire nationale en 1965, la CFDT n'obtient que 18 voix (1,1% des exprimés) et la CFTC 19 voix. Ce n'est qu'au début des années soixante-dix que la CFDT commence à s'implanter mais sur une base très différente. Les radicaux et Indépendants, et les gaullistes de l'UNR, principaux alliés de la SFIO de 1959 à 1965, n'ont pas de relais syndicaux. L'UNR ne s'implantera réellement dans le syndicat FO qu'après 1968 en récupérant parfois des militants socialistes en rupture de parti.

<sup>71</sup> Le nombre de ses adhérents (cotisants) passe de 341 en 1948 à 135 en 1959 et celui de ses électeurs aux élections professionnelles régresse de 330 à 238 en 1965 pour remonter à 390 en 1971 (14% des inscrits). Les municipaux CGT de Toulouse ne réunissent leur premier congrès local qu'en 1975. Sources syndicales CGT.

<sup>72</sup> La commission exécutive (CE) qui rassemble les délégués de chaque section était composée en 1971 de 33 membres et le bureau de 9 membres sur qui repose en fait l'essentiel de l'activité syndicale. Le renouvellement des cadres est fréquent, le poste de secrétaire général a changé de titulaire à huit reprises depuis le début des années cinquante (en 1957, 1958, 1960, 1962, 1973, 1975, 1977 et 1979). Sources syndicales CGT et interview.

<sup>73</sup> La CGT fait l'objet de discriminations diverses de la part de la coalition municipale : en avril 1954 à la suite d'une grève lancée par la CGT, mouvement faiblement suivi, le groupe communiste propose en vain au conseil municipal de donner aux grévistes la possibilité de "récupérer" les heures non travaillées comme ce fut le cas pour une précédente grève organisée par FO.

place dans la perspective d'une analyse de la gestion de la bureaucratie municipale et de la politique du personnel, dans la période des années 1950-1980, tant les dirigeants du syndicat semblent capables d'influencer les élus et tant le maintien de l'influence du parti socialiste paraît dépendante de celle du syndicat.<sup>74</sup>

L'implantation, l'activité et la stratégie du syndicat FO et du parti socialiste sont de nature et de signification très différente. L'implantation du syndicat repose en partie sur les liens clientélistes et les échanges de services existants entre les cadres et les employés subalternes. Pour la masse de ceux-ci, l'obtention d'avantages individualisés et palpables est un des éléments décisifs de leur adhésion syndicale. Pour la direction du syndicat dominant, la maximalisation de ses capacités d'action passe par un soutien à la coalition dominante et en particulier au parti du maire. Il s'agit de conserver le monopole de l'accès au centre du pouvoir municipal, c'est-à-dire le bureau du maire et celui du secrétaire général. Il est clair en outre que la stratégie des dirigeants du syndicat FO est en partie orientée vers des objectifs qui dépassent largement les frontières de l'administration municipale et qui s'inscrivent dans une volonté de renforcer globalement le syndicalisme anti-communiste en France.<sup>75</sup> Cet aspect pèse de plus en plus lourd dans les rapports entre le syndicat et le parti socialiste alors même que progresse dans la conjoncture de la fin des années soixante, l'idée d'une nouvelle alliance entre les partis de gauche.

La stratégie du parti socialiste, en tant qu'organisation partisane, est différente. Elle n'est pas symétrique de celle du syndicat hégémonique. Elle vise d'une part à recruter ou à placer des militants dans les services pour accroître sa capacité d'action dirigée vers l'extérieur et d'autre part à capter les votes des employés. Même si tous les employés municipaux ne sont pas inscrits sur les listes électorales de la commune de Toulouse, une partie réside en banlieue, et si tous ne votent pas pour le parti du maire, il est clair que leur soutien électoral ne peut être négligé.<sup>76</sup> En effet, en 1965 par exemple, les quelques 4000 employés que comptaient les services municipaux représentaient, avec leurs familles, leurs réseaux de parenté et de voisinage, un important stock d'électeurs potentiels pour un parti dont la base électorale était alors relativement étroite puisqu'elle ne dépassait pas le quart des suffrages exprimés aux élections municipales, c'est-à-dire moins de 30000 voix. Cette recherche du

---

<sup>74</sup> La participation des certains dirigeants syndicaux à des mouvements de la Résistance leur donne une position singulière. L'un d'eux, par ailleurs cadre des services techniques et militant socialiste, déclare dans un entretien avoir fait parti du groupe qui a "*installé le maire*" à la Libération, au titre de membre du Comité de la Résistance. Il entretient des relations amicales et égalitaires (tutoiement) avec les deux maires socialistes (R Badiou, 1945-1958 et P Bazerque, 1959-1971) et le maire conservateur, Pierre Baudis, élu en 1971 et titulaire de la carte du syndicat FO. (Entretien, 1991)

<sup>75</sup> Le leader local du syndicat distribue ses coups les plus durs aux "*cosaques*" de la CGT mais n'épargne pas non plus les "*curés*" de la CFDT. Le laïcisme populiste de FO gêne le parti socialiste SFIO qui doit ménager ses alliés démocrates chrétiens du MRP ou catholiques plus conservateurs du Centre National des Indépendants. (Entretien, octobre 1991).

<sup>76</sup> Diverses études, aux USA et en Suisse, ont montré que les employés municipaux étaient significativement plus mobilisés par les élections locales que d'autres catégories sociales et qu'ils votaient plus fréquemment pour le maire en place.

soutien électoral des employés, comme électeurs et éventuellement comme agents électoraux pouvait avantageusement prendre appui sur le réseau d'adhérents et de militants du syndicat dominant dont la base était beaucoup plus large que celle du parti socialiste et qui disposait d'un pouvoir considérable au sein de la bureaucratie grâce aux cadres des services.<sup>77</sup> Il est probable que la capacité d'influence de ce pouvoir syndical égalait, sinon surpassait, celle des élus socialistes, y compris celles des adjoints de ce parti.<sup>78</sup>

Quant à l'organisation propre du parti socialiste SFIO dans les services municipaux, son rôle est toujours resté très limité : ses "groupes d'entreprise" n'ont jamais réussi à s'enraciner dans les services pour y développer une activité politique autonome. Le groupe socialiste d'entreprise ressemblait plus à un club regroupant quelques personnalités, la plupart membres de la hiérarchie, ayant une double appartenance syndicale et politique qu'à l'organisation de base d'un parti de masse. Les adhérents déclarés, militants dans leurs services, ont toujours été peu nombreux. Un « certain » nombre faisaient plutôt partis de ces employés « clandestins » ou "fantômes" qui bien qu'émargeant au budget municipal, étaient en fait des "fonctionnaires" du parti.<sup>79</sup> Du reste, la volonté de s'implanter directement dans l'administration municipale et y développer une action militante, si elle s'était manifestée, se serait très vite heurtée à l'hostilité des dirigeants syndicaux, soucieux de limiter la concurrence.

On observe cependant que le changement de maire en 1958, puis la suppression de la représentation proportionnelle en 1965 modifient sensiblement les relations entre le syndicat dominant et le parti socialiste. Le nouveau maire est un socialiste très modéré, peu engagé dans les activités militantes, sans mandat national, ayant adhéré tardivement et par opportunisme au parti socialiste.<sup>80</sup> Mais c'est un homme énergique qui va œuvrer avec succès à renforcer le "pouvoir mayoral". Elu difficilement à la suite de la démission de son prédécesseur socialiste, il pratique une politique clientéliste systématique pour asseoir son leadership personnel dans l'administration municipale, modifier en sa faveur les rapports de force dans la section locale du parti socialiste et consolider son alliance avec le centre et la droite. En 1971, les employés municipaux étaient devenus majoritaires dans la section

<sup>77</sup> On peut citer sur ce point les propos d'un dirigeant syndical et militant socialiste : " *Les municipaux avaient un impact plus important qu'aujourd'hui sur les électeurs... Les gens avaient besoin d'une démarche, ils connaissaient un employé municipal, ils allaient le trouver... pour n'importe quel papier. Ils n'osaient pas aller à la mairie tout seul, ils voyaient un employé municipal : tu veux m'accompagner? ... Le type, ça lui plaisait, il rendait service (...). Vous savez, j'ai eu la visite de gens à l'approche des élections locales qui devaient voter centre ou centre droit mais qui parce que j'avais eu l'occasion de leur rendre service me disaient: 'Monsieur, on vient vous voir pour vous remercier et vous dire qu'on va voter comme vous nous le demandez... maintenant, ça n'existe plus cette mentalité...'.* (Entretien, novembre 1991)

<sup>78</sup> Le nombre d'adjoints socialistes était en outre limité au tiers du nombre total d'adjoints. Les deux tiers des postes (8 sur 12) étaient en effet répartis entre les membres de la coalition.

<sup>79</sup> Tous les grands partis ont utilisé les municipalités urbaines pour financer l'emploi de permanents.

<sup>80</sup> Plutôt de tendance radicale, Louis Bazerque a adhéré formellement à la SFIO pour pouvoir figurer sur la liste de ce parti. Un responsable FO, militant socialiste et cadre technique déclare avoir présidé à cette intronisation partisane. Louis Bazerque après avoir été adjoint au maire Raymond Badiou est élu maire après la démission de ce dernier en 1958, démission par laquelle il entendait marquer son désaccord avec la direction de la SFIO sur la question du soutien à l'arrivée au pouvoir du général De Gaulle.

toulousaine du parti et c'est en s'appuyant sur ces "fidèles" que le maire a pu imposer contre l'avis de sa Fédération départementale et des instances nationales, la reconduction en 1965 et 1971 d'une entente de type "troisième force".<sup>81</sup> Il semble que les pratiques du maire, facilitées par la conjoncture économique qui permettait un recrutement abondant, aient alors reçu le soutien actif des dirigeants du syndicat dominant. L'"encartage" simultané dans le syndicat et le parti socialiste des employés nouvellement recrutés ou en attente d'une promotion n'était pas une pratique rare dans les services.<sup>82</sup> Il serait cependant abusif d'affirmer le caractère systématique et exclusif de ce double clientélisme. Le maintien de la coalition municipale impliquait que les autres tendances politiques aient aussi leur part du marché. Cette part a été jugée probablement insuffisante par le premier adjoint et futur maire puisqu'un des thèmes forts de sa campagne de 1971 a été une dénonciation vigoureuse de la colonisation politique de la mairie par le parti socialiste.

L'imbrication entre l'appareil du syndicat dominant, la hiérarchie des services et le parti dirigeant la coalition municipale constitue une structure originale de gestion de la politique du personnel qui se présente comme un mixage de clientélisme classique, de corporatisme et de "politisation fonctionnelle" pour reprendre l'expression de Stéphane Dion.<sup>83</sup> Cette structure qui prolonge en la modifiant sans la dénaturer, la forme de paritarisme élaborée dans l'entre-deux guerres n'est pas le produit d'une intentionnalité ou d'une rationalité univoque ni d'une "logique aveugle". Ses traits spécifiques, ses normes d'organisation et ses règles de fonctionnement, résultent d'un jeu d'interdépendance entre les acteurs impliqués, de l'articulation spécifique de leurs stratégies de pouvoir et de compromis entre leurs intérêts propres dans une conjoncture particulière et dans le type original de contexte organisationnel que constituent l'administration communale et le gouvernement municipal. Un de ses effets les plus notables est la réduction de la conflictualité du rapport salarial.

### 3.3 L'anesthésie du rapport salarial

Dans les années qui suivent la Libération, l'administration municipale est secouée par d'importants mouvements sociaux. Cette conjoncture effervescente est suivie d'une longue période d'atonie à peine dérangée par quelques arrêts de travail organisés dans le cadre de

---

<sup>81</sup> A la suite des élections de 1959, le maire élu un an auparavant à la suite de la démission de son prédécesseur, forme une entente avec l'UNR et les partis (ou fractions de partis) favorables au changement de régime. En 1965, l'UNR est évincée de l'entente municipale. En 1971, la rupture avec les Républicains Indépendants imposée par la direction du parti socialiste isole le maire qui se refuse à une alliance à gauche.

<sup>82</sup> Tout dépendait de l'engagement du chef de service (et/ou de l'adjoint). Des témoignages directs recueillis auprès d'anciens hauts fonctionnaires communaux et responsables syndicaux confirment que dans certains services deux cartes étaient simultanément proposées aux nouveaux recrutés : celle du syndicat dominant et celle de la SFIO. Un ancien cadre, responsable syndical et membre du parti socialiste raconte : *"quand un chef de service était engagé (dans la SFIO), on le savait, tout son personnel, par idéologie ou par obligation morale était derrière lui..."*. (Entretien, novembre 1991) Un autre informateur évoque pudiquement les *"emplois affermés à une certaine idéologie..."*. Le maire élu en 1971, ancien adjoint, fera campagne contre la *"métairie"* qu'était devenue la mairie.

<sup>83</sup> Dion S., 1983, La politisation des mairies, *Economica*. Voir aussi : Orio E, 1993, déjà cité.

"journées nationales d'actions". Ce calme démontre la capacité du dispositif corporatiste et de cogestion paritaire que l'on vient de décrire à réguler le rapport salarial dans l'administration municipale.

Dans la période qui suit la Libération, le mécontentement du personnel dont le pouvoir d'achat est rogné par une inflation galopante, s'exprime par plusieurs actions. En octobre 1945, une grève d'une journée, lancée à l'appel du bureau fédéral des services publics porte témoignage d'une certaine combativité des employés municipaux.<sup>84</sup> Elle montre aussi la complexité et l'opacité du contexte d'action, politique, institutionnel et réglementaire, dans lequel se déploie l'action revendicative. Dans cette conjoncture de haute mobilisation, les modes de régulations "routinières" de l'entre-deux-guerres sont oubliées, la réglementation de Vichy est abrogée ou considérée comme illégitime et le contexte institutionnelle et politique est bouleversé. Les revendications s'adressent en partie à l'Etat pour obtenir le « *débloccage* » d'une prime de vie chère et en partie à la municipalité pour demander différentes primes, d'insalubrité, de risque etc. Le conseil municipal accepte de répondre aux demandes, mais ni le maire ni la préfecture qui est devenu l'interlocuteur principal ne peuvent négocier sur la prime de vie chère. Certains militants syndicaux dénoncent la « *passivité* » du maire et des élus communistes face à un mouvement que ces derniers estiment inopportuns dans la conjoncture de la Libération. Début 1947, les municipaux sont à nouveau en grève dans le cadre d'une action lancée au niveau national par la CGT sur les salaires.

En novembre 1949, une action est déclenchée par FO, suivie par la CGT, en réaction contre le blocage des salaires par le gouvernement. Les revendications portent aussi sur le reclassement indiciaire et sur la question du statut dont les différents projets examinés au Parlement piétinent.<sup>85</sup> A l'occasion de ce conflit, la majorité du conseil municipal refuse la demande formulée par le personnel et relayée par le groupe communiste de payer la journée de grève. Ce vote montre que les rapports entre syndicats et partis ne se sont pas encore stabilisés. En revanche, quelques années plus tard, une journée de grève organisée par FO sera "récupérée" par des heures supplémentaires. Mais la même compensation sera refusée à la CGT à la suite d'un arrêt de travail quelques mois plus tard. Par la suite, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les journées de grèves, il est vrai très peu nombreuses seront systématiquement payées lorsqu'elles sont organisées par le syndicat dominant.

---

<sup>84</sup> La mobilisation est très forte: 1500 à 1600 employés assistent à une assemblée générale très combative (on y chante l'Internationale). D'après Delpoux Y, 1990.

<sup>85</sup> La déclaration du responsable du syndicat devant le Comité régional de la sixième Région fédérale FO des services publics et de santé en mai 1955, montre que le syndicat est prêt à négocier avec les maires des "modulations" locales d'application du statut : "*Nous voudrions que l'on respecte le statut, **sinon dans son intégralité, au moins dans sa grande généralité**, parce que nous savons très bien qu'une administration, quelle qu'elle soit et la nôtre comme les autres, peut, à un moment donné, faire une entorse à un statut*". L'attitude très variable des syndicats FO sur la question de la création d'emplois spécifiques est significative. A Toulouse de nombreux emplois de ce type sont créés avec le consentement de FO. Dans d'autres villes, ce syndicat a intenté des recours pour faire annuler la création de tels emplois en dénonçant la pratique du "copinage" qui lui était associée.

Dès le début des années cinquante, l'attitude revendicative et contestataire de FO s'assouplit considérablement pour laisser place à une stratégie de compromis négociés. De fait, les mouvements revendicatifs se font très rares. Les actions les plus significatives ont lieu en 1953-54 et en 1963. En 1963, dans une conjoncture marquée par un essor général des luttes sociales, un arrêt de travail de plusieurs jours est organisé par le syndicat FO qui demande une revalorisation de la fonction communale. Un arrangement est négocié avec le maire afin de limiter les conséquences de la grève pour les usagers. En échange, le maire suivi par l'ensemble du conseil municipal, apporte son soutien à cette action qui est dirigée très explicitement contre la politique du gouvernement gaulliste.<sup>86</sup> La gestion de ce mouvement revendicatif par les dirigeants syndicaux en collaboration étroite avec la hiérarchie des services et l'équipe municipale est tout à fait exemplaire du fonctionnement du dispositif corporatiste. Le comportement du syndicat dominant pendant les événements de 1968 est de ce point de vue tout aussi éclairant. Le syndicat FO s'est illustré par une occupation "préventive" de la mairie dont l'objectif affiché était de protéger celle-ci contre une éventuelle agression du mouvement étudiant et de la CGT (voir hors texte 2)

Au total, pendant la période 1950-1975, l'essentiel des problèmes et des revendications du personnel est traité dans les structures de concertation et les procédures normalisées de négociation. Il est clair que le monopole de fait de la représentation du personnel dans les organismes paritaires (commission paritaire, jury des concours), là où se jouent les carrières, donne au syndicat dominant un avantage décisif pour maintenir et élargir son influence et explique pour une large part la consolidation de sa position hégémonique. Mais, sur ce point, il faut souligner que cette position n'est pas le simple produit d'un dispositif d'imposition, de pressions ou de contraintes qui s'exerceraient sur la masse passive du personnel subalterne. La consolidation et l'élargissement de l'implantation du syndicat dominant s'explique aussi par la capacité de celui-ci à exprimer les traits culturels spécifiques de la "communauté de travail" des municipaux toulousains et à répondre aux aspirations de ce qu'un responsable syndical appelle la "*famille des municipaux*".<sup>87</sup> D'une certaine façon, la *famille des municipaux*

<sup>86</sup> Cette grève s'inscrivait dans une action nationale pour la revalorisation des salaires. Malgré un avis favorable de la commission paritaire nationale et du Ministre de l'Intérieur, les revendications du personnel sont refusées par le Ministère des Finances. Lors d'une séance du conseil municipal, la minorité PC-PSU propose un vœu de soutien comportant une condamnation de la politique gouvernementale. Ce vœu destiné à enfoncer un coin entre les deux principales composantes de l'entente majoritaire, le groupe socialiste et le groupe UNR, est voté à l'exception de l'article condamnant le gouvernement qui est repoussé par 20 voix contre 17. Quelques élus socialistes ont cependant voté l'article en se désolidarisant de la majorité.

<sup>87</sup> La notion de "famille" n'est pas simplement métaphorique. Le responsable actuel du syndicat est le fils du principal dirigeant des années 1945-65. Beaucoup d'autres cas de liens familiaux existent, fruit d'une longue tradition de recrutement clientéliste. En 1950, un conseiller municipal gaulliste (RPF) décrit ainsi les services "*L'administration présente...un caractère vraiment patriarcal... les membres du personnel sont recrutés sur place, ils sont tous plus ou moins parents ou liés par des liens de parentés, d'amitié de camaraderie ou d'appartenance politique... Il y a même des enfants qui sont auprès de leur père, des femmes qui sont auprès de leur époux, portant le lien conjugal au delà du foyer jusque dans les services de la mairie...*". Un adjoint au maire, MRP, réplique : "*Nous sommes pour le travail en famille!*". Bulletin Municipal, séance du conseil municipale du 06/02/1950. Ces élus conservateurs, critiques bon enfants des mœurs capitoline, ne pouvaient

apparaît elle-même comme une espèce de microcosme, conservatoire résistant d'une société locale alors submergée par la croissance urbaine.

### Hors texte 2 : Mai 68 au Capitole

Un cadre retraité des services techniques, ancien dirigeant du syndicat Force Ouvrière et membre du parti socialiste, raconte :

*"Nous tenions une assemblée générale du syndicat... On est venu nous dire que le mouvement de 68 (sic) se dirigeait vers le Capitole... alors moi, j'ai suspendu l'AG en décrétant qu'on se transformait en comité de grève avec occupation des locaux. La CGT m'a fait dire qu'ils voulaient se joindre à nous. J'ai dit non ! Le mouvement étudiant a tout de suite adopté une attitude agressive parce qu'ils sont tombés sur les portes fermées. Je suis allé trouver le maire et je lui ai dit: « Voilà on vient de se mettre en grève et tu as devant toi un comité de grève qui a décidé d'occuper les locaux, mais tu n'es pas prisonnier... ». C'est ainsi que nous avons géré la mairie y compris en faisant des délibérations qui ont été par la suite entérinées par le conseil municipal. Un soir un commando PC-CGT a essayé de mettre le feu à la grande porte du Capitole..."*

Question: Vous étiez occupant mais aussi un peu assiégé?

*"Oui par le mouvement 68 et un peu par la CGT qui essayait de nager dans le courant..."*

Question: Est-ce que le personnel a obtenu des acquis à la suite de ces événements?

*"Alors là, je suis un peu gêné parce que je ne m'en souviens pas... des histoires d'indemnités, de modulation de temps de travail..."*

Source : interview réalisé en novembre 1991 de M.A., ancien cadre des services techniques).

Ce récit montre clairement que l'objectif fondamental de l'occupation de la mairie par le syndicat Force Ouvrière était bien, outre d'affirmer sa maîtrise de la situation et son emprise sur l'administration communale, **d'empêcher le maire de négocier avec d'autres interlocuteurs et de protéger ainsi le dispositif corporatiste.**

Néanmoins, le jour d'une grande manifestation unitaire, le maire Louis Bazerque, qui ne voulait pas disparaître complètement de la scène locale, eut l'imprudence de se montrer au balcon du Capitole, lequel avait été généreusement décoré de drapeaux rouges et noirs par les manifestants. Trois ans plus tard, lors de la campagne des municipales de 1971, son premier adjoint et heureux rival, Pierre Baudis, ravivait cet héroïque souvenir dans sa profession de foi qui commençait par ces mots: « *En mai 1968, le drapeau rouge et le drapeau noir flottaient sur le Capitole. Monsieur Bazerque était au balcon et exprimait son soutien à Cohn-Bendit... Le pacte signé avec les élus indépendants était délibérément violé...* ». (Profession de foi de la liste Toulouse pour Tous, 14 mars 1971).

---

prévoir que quelques décennies plus tard, l'un des leurs céderait son fauteuil de maire à son fils qui lui-même offrirait à sa propre progéniture un siège de maire-adjoint.

#### 4. PLURALISME SYNDICAL ET CRISE DU CORPORATISME (1975-1990) <sup>88</sup>

Le milieu des années soixante-dix ouvre une période de changement. Celle-ci est marquée par une crise du syndicat dominant, la mise en cause de son hégémonie et l'instauration d'un véritable pluralisme syndical. La crise qui secoue le syndicat FO débouche en 1984 sur une scission et sur la création d'un syndicat indépendant, l'*Union des Employés Communaux de Toulouse* (UECT). En 1990, six organisations sont présentes sur la scène syndicale municipale (FO, l'UECT, la CGT, la CFTC et la CFTC) contre deux vingt ans auparavant. Ces changements interviennent dans une conjoncture globalement difficile pour l'ensemble du mouvement syndical. A partir de 1985, la réorientation de la gestion locale vers une politique d'austérité et de réduction des effectifs crée une situation tout à fait nouvelle par rapport à celle des années 1960-75. Cette situation qui va entraîner une modification profonde de la place et du rôle du syndicalisme dans l'administration municipale.

##### 4.1 La crise du syndicat hégémonique

L'influence et l'implantation du syndicat Force Ouvrière connaît à partir du milieu des années soixante-dix, un déclin sensible. En 1971, ses candidats aux élections professionnelles recueillaient plus de 80% des suffrages exprimés, ils n'en rassemblent plus que 46% en 1989. Le syndicat perd le monopole de la représentation des employés dans les instances paritaires et doit partager le pouvoir quasi absolu qu'il avait sur la gestion des organismes para-syndicaux comme la Mutuelle du personnel et le Service social. Ce changement s'est fait en deux étapes qui coïncident étroitement avec les périodes des élections municipales de 1977 et 1983 et des élections professionnelles qui les suivent.

##### 4.1.1 "Révolte anti-cadre" et tensions politiques au sein du syndicat hégémonique

Une première crise secoue le syndicat dominant dans les années 1976-78 et débouche sur un renouvellement de l'équipe dirigeante et un changement de stratégie. Cette crise qui apparaît dans la conjoncture des élections municipales de 1977, présente un double aspect : elle est d'une part une "*révolte anti-cadre*" de la base syndicale et elle traduit d'autre part, les tensions politiques internes qui sont liées à l'évolution de la conjoncture politique.

En 1976, un nouveau secrétaire est élu en remplacement d'un "notable" du syndicalisme FO, en fonction depuis 1970, issu de l'encadrement des services techniques et qui cumule la direction du syndicat local et des responsabilités nationales. Le nouveau leader, bien que faisant lui même parti de l'encadrement, mais il est issu du rang, développe un style

---

<sup>88</sup> Cette partie de l'étude repose entre autres sources, sur une enquête par entretiens réalisés en 1991 auprès de responsables des syndicats FO, CGT, CFDT et UECT. L'anonymat des personnes interviewé a été préservé. Yannick Delpoux, auteur d'une thèse sur la création de FO en Haute Garonne et excellent connaisseur du milieu syndical local a apporté une contribution essentielle à l'étude.

de leadership très populiste et prend la tête du mouvement de mécontentement qui secoue alors le syndicat. En effet, depuis le début des années soixante-dix, l'hégémonie des cadres, la confusion entre l'exercice de responsabilités syndicales et de fonctions hiérarchiques dans les services, la connivence entre les dirigeants syndicaux et un noyau d'élus sont de moins en moins bien acceptées par une fraction du personnel municipal. Alors que la conjoncture nationale est marquée par le développement des luttes salariales et par la poussée de la gauche désormais unie, la direction du syndicat poursuit avec la nouvelle équipe municipale conservatrice élue en 1971, la stratégie de collaboration très étroite qu'elle avait instaurée avec le précédent maire socialiste.

L'hostilité déclarée des hiérarques du syndicat à "*la réforme ouvrière*" de 1976 qui proposait la revalorisation des plus basses catégories d'emplois déclenche une vague de mécontentement parmi les adhérents. Le nouveau secrétaire se saisit de ce mécontentement pour consolider son leadership personnel. Il impose notamment l'élection directe en assemblée générale des instances de direction du syndicat, la commission administrative et le bureau auparavant désignés par les délégués des sections. Le but de l'instauration de cette forme de démocratie directe (soixante-huit n'est pas loin) était en fait de renforcer la centralisation du pouvoir interne et de consolider le leadership personnel du nouveau secrétaire. Il s'agissait d'affaiblir le pouvoir et l'autonomie des responsables des sections syndicales organisées dans les services et placées sous le contrôle ou l'influence immédiate de l'encadrement.<sup>89</sup> Cette initiative suscite de très vives tensions au sein de l'appareil.<sup>90</sup> En 1978, lors des élections pour le renouvellement de la commission administrative, pour la première fois depuis la création du syndicat Force Ouvrière, deux listes s'affrontent, l'une conduite par l'ancien secrétaire, l'autre par le nouveau leader. Ce dernier sort très nettement vainqueur de la confrontation.

Le développement de clivages politiques internes est la seconde composante de la crise qui secoue le syndicat dominant. L'approche des élections municipales de mars 1977 crée une situation d'incertitude. Les élections présidentielles de 1974 avaient fait apparaître sur la commune de Toulouse, une large majorité en faveur de la gauche, nettement confirmée aux élections cantonales de 1976. Dans ces conditions, la réélection de l'équipe conservatrice était loin d'être acquise en dépit d'un découpage, inédit depuis le Second Empire, de la commune en trois secteurs électoraux.<sup>91</sup> L'incertitude rendait plus saillants les clivages

---

<sup>89</sup> Malgré l'existence d'une section "cadre", la plupart des cadres des services techniques (surtout des cadres moyens) préfèrent appartenir aux sections "ouvrières" où ils pouvaient exercer une influence directe sur les employés.

<sup>90</sup> La stratégie "*anti-cadre*" du nouveau secrétaire lui vaut d'être exclu de la section regroupant les cadres supérieurs et le personnel administratif des bureaux. Cette exclusion suscite dans les catégories ouvrières un mouvement de solidarité qui conforte sa position.

<sup>91</sup> Le découpage électoral de Nice et de Toulouse n'avait pas d'autre justification que de sauver deux amis politiques du Président Giscard d'Estaing. Alors que les élections municipales sont un triomphe pour la gauche, à Toulouse, l'équipe sortante confrontée à une liste d'Union de la Gauche conduite par Alain Savary, Président du Conseil Régional, est réélue grâce au judicieux découpage de la commune opéré par le Ministère de l'intérieur. A la suite de ces élections, une forte minorité PC-PS-MRG élus dans un des trois secteurs de la ville siège au conseil municipal et y mène une opposition très active.

politiques et idéologiques qui traversait le syndicat dominant depuis le début des années soixante-dix à la suite de la défaite du maire socialiste Louis Bazerque et de la refondation du parti socialiste au Congrès d'Epinay. Les syndiqués favorables à l'Union de la Gauche poussent alors à une stratégie revendicative plus offensive et moins marquée par l'anticommunisme tandis que les autres, hostiles à l'alliance entre le PS et le PCF, entendent maintenir des relations de collaboration non conflictuelles avec le maire giscardien, ancien premier adjoint de l'ex-coalition socialiste-centriste et lui même membre de FO.<sup>92</sup> La reconduction de l'équipe conservatrice où figurent plusieurs dissidents socialistes, membres du Parti Socialiste Démocratique, devenu une composante de l'UDF, la présence d'une forte minorité de gauche dans le conseil municipal, puis la victoire de Mitterrand en 1981 ne font qu'aviver les tensions qui traversent le syndicat dont par ailleurs l'hétérogénéité politique s'est accrue à la suite de l'adhésion de militants gaullistes dans la période post soixante huit. Bien que les préférences politiques personnelles du nouveau secrétaire du syndicat restent un secret soigneusement caché, il est peu discutable que sa prise de pouvoir et la consolidation de son leadership se sont appuyées sur la progression, au sein du syndicat, d'une tendance favorable à l'union de la gauche.<sup>93</sup> L'ancienne équipe dirigeante, enkystée dans les routines du dispositif corporatiste qu'elle avait construit et idéologiquement très anticommuniste s'identifiait plutôt au « socialisme centriste » allié au giscardisme. De fait, sans se confondre, la "révolte anti-cadre" et la poussée socialiste versus union de la gauche apparaissent comme deux processus convergents qui, captés et utilisés par une personnalité ambitieuse, ont débouché sur l'instauration d'une forme de leadership populiste en rupture avec celle, plus discrète et bureaucratique, qui avait prédominé dans les vingt années précédentes.

Le renouvellement de la direction syndicale s'accompagne d'un changement de stratégie. La nouvelle équipe impulse en effet un mouvement de mobilisation qui provoque une situation de tension inédite entre l'équipe municipale dirigeante et le syndicat. En 1975 et 1976, plusieurs actions de grève, organisées par la CGT, avaient montré l'existence d'un fort mécontentement dans certaines catégories de personnel, chez les éboueurs notamment où des adhérents FO avaient même participé au mouvement. Le succès de ces actions a probablement

---

<sup>92</sup> Un ancien dirigeant du syndicat raconte: " *Pierre Baudis était syndiqué à FO... il avait adhéré à la section des finances au moment de la scission (de 1948)... Il est venu présider le Congrès National qu'on a tenu à Toulouse (en 1971, peu après les élections municipales). Alors je le présente au secrétaire général de la Fédération qui était un vieil ami de Bordeaux, détaché comme secrétaire général du syndicat des services publics et de la santé. Je lui dis: je te présente Baudis, le député maire de Toulouse et je te signale qu'il est syndiqué chez nous... alors mon ami qui était un type très pratique lui dit: "j'espère que vous êtes à jour de vos cotisations..."* (Entretien, novembre 1991). Dominique Baudis, fils du précédent, élu maire en 1983, déclare au cours d'une interview: "j'ai deux cartes auxquelles je tiens: celle de journaliste et celle de syndicaliste " puis précise, lorsque la question lui est posée, qu'il s'agit d'une carte d'adhérent à Force Ouvrière. Depuis 1971, plusieurs membres importants de l'équipe municipale dirigeante sont syndiqués à FO. L'un d'eux, ingénieur dans une grande entreprise, membre du Parti Socialiste Démocratique a été conseiller délégué chargé du personnel entre 1977 et 1989. Un autre adjoint, ingénieur dans la même entreprise, militant puis député RPR., déclare avoir rejoint FO en 1968.

<sup>93</sup> Les dirigeants des autres syndicats, assez hostiles à ce leader affirme qu'il est membre du parti socialiste ou ses sympathies vont à gauche. Quoi qu'il en soit, la réalisation de son ambition personnelle dépendait, dans la conjoncture des années 1974-1981 de sa capacité à se mouvoir sur la vague politique la plus porteuse.

incité la nouvelle direction du syndicat FO à réagir. En mai 1977, entre les élections municipales de mars et les élections professionnelles de juin, elle appelle à une grève "illimitée" pour faire aboutir une longue liste de revendications. Mais cette action qui dure deux jours n'obtient qu'un succès mitigé.<sup>94</sup> Une nouvelle offensive du même type est lancée en janvier 1978. La municipalité réagit avec une certaine vigueur, déclare la grève illicite et réquisitionne des employés. Le refus de l'adjoint au personnel de payer les heures de grèves « *conformément à la tradition toulousaine* » suscite un mouvement de solidarité des autres syndicats et durcit le conflit.<sup>95</sup> La grève dure dix jours et s'achève par un compromis qui, considéré comme un désaveu par l'adjoint chargé du personnel, entraîne la démission de celui-ci. Le résultat de cette épreuve de force, présenté comme une victoire personnelle du nouveau leader syndical, apparaît en réalité comme le syndrome d'un dérèglement du dispositif corporatiste.

Les élections des délégués du personnel à la commission paritaires de 1977 permettent d'évaluer les changements intervenus sur la scène syndicale (tableaux 4 et 5). La CFDT qui s'est implantée après 1968 dans certains services, les services socioculturels notamment, présente pour la première fois des candidats. Des candidats CGT sont également présents pour la première fois dans les collèges regroupant l'encadrement. Malgré une forte croissance du nombre d'inscrits (qui inclut désormais tous les employés, y compris à temps partiel) la participation atteint un niveau inégalé, supérieur à 78% des inscrits. Ce taux de participation qui reflète la mobilisation exceptionnelle du personnel est particulièrement fort (81% des inscrits) dans la catégorie des ouvriers qualifiés, là où la bataille entre FO et la CGT est la plus rude. Les résultats globaux font apparaître une baisse importante de l'influence de FO qui passe de 82 à 60% des votants, mais sans une diminution du nombre absolu de ses suffrages obtenus, une augmentation très sensible des suffrages recueillis par les candidats de la CGT (de 15 à 24%) et une percée assez limitée de la CFDT (6%). Ce dernier syndicat n'obtient un score important que dans les deux premiers collèges qui regroupent les cadres et employés assimilés.

**Tableau 4 : Election de la commission paritaire locale en 1971 et 1977**

CPL 1971-77	Inscrits	Votants	Force Ouvrière	CGT	CFDT
CPL 1971	2866	71,4	81,6	18,4	
CPL 1977	4054	78,2	64,2	25,2	6,4

<sup>94</sup> Dans un tract, la CGT qui ne s'est pas associée au mouvement attaque avec vigueur l'opportunisme de FO qui "n'a rien fait pendant 6 ans et a choisi le camp du maire et de la collaboration" et qui lance un mot d'ordre de grève pour "récupérer le mécontentement et ralentir l'effritement de FO". La CGT dénonce également la duplicité des chefs de service qui ont assuré un service minimum: "les chefs des services, FO pour la plupart, qui ont eu en deux jours plus de travail que tout le reste de l'année" (tract CGT, mai 1977).

<sup>95</sup> La CGT qui n'a pas participé à la grève, se déclare néanmoins solidaire des grévistes et exige que le maire choisisse entre "l'application de la loi (retenue automatique) ou la tradition toulousaine (pas de retenue)" tout en rappelant que les arrêts de travail organisés par la CGT n'ont jamais été payés. En outre, la CGT constate que "pour la première fois la grève a donné lieu à un affrontement entre la direction de FO et le Maire-Patron... ça nous change même si les raisons de cet affrontement nous sont inconnues..." (Tract CGT, janvier 1978).

Le syndicat FO conserve la majorité dans toutes les catégories mais son influence diminue très sensiblement dans les catégories ouvrières au bénéfice de la CGT et dans les deux premières catégories où la CFDT et même la CGT lui dispute la représentation de l'encadrement. Il conserve cependant une très forte implantation dans la catégorie 3 regroupant principalement la maîtrise des services techniques. La CGT recueille les fruits de ses actions revendicatives, du renforcement de son organisation et de son soutien explicite à l'Union de la Gauche et au "Programme Commun".<sup>96</sup> Au total, l'évolution des rapports de force reflète celle de la conjoncture sociale et politique nationale et elle conforte l'analyse que l'on a faite de la crise de confiance qui frappe le syndicat dominant.

Tableau 5 : Election de la commission paritaire par collèges en 1977

CAL 1977	Nombre d'inscrits	Votants (en %)	FO	CGT	CFDT	autres	nuls et blancs
collège 1	202	60,9	64,2	9,8	24,4		1
collège 2	336	79,2	59,8	19,1	15		6
collège 3	442	86,4	73,3	17,3			9,4
collège 4	2063	80,8	59,2	24,7	4,7	4,6	6,7
collège 5	1011	72,6	53,3	27,8	5,6	6,7	6,7

A la suite de ces élections, la CGT et la CFDT, fortes de leur succès, constituent une intersyndicale et élabore un cahier de revendications commun. Appuyées par la minorité de gauche du conseil municipal, ces deux organisations obligent, non sans mal, l'équipe municipale dirigeante à les reconnaître comme des interlocuteurs à part entière.<sup>97</sup> Les trois années qui suivent les élections de 1977 sont marquées par de nombreuses actions revendicatives, globales ou sectorielles et qui débouchent parfois sur de longs conflits, inédits dans l'histoire locale du syndicalisme municipal toulousain. Les actions les plus remarquables concernent les cantines scolaires (grève de 21 jours organisée par la CGT), les personnels d'entretien des écoles (grève de 28 jours, occupation de la mairie, CGT-CFDT) et l'intégration des animateurs socioculturels (33 jours, grève de la faim, CFDT-CGT).<sup>98</sup> La pression

<sup>96</sup> La CGT renforce son organisation et son implantation dans les années soixante-dix : elle tient son premier congrès en 1975. Sa commission exécutive passe de 33 membres en 1971 à 70 en 1975, son bureau de 9 à 24 membres. Ce regain d'influence dure peu. Les années quatre-vingt sont marquées par un nouveau recul.

<sup>97</sup> La municipalité sous la pression du syndicat dominant résiste. L'intersyndicale CGT-CFDT doit adopter une stratégie en rupture avec les modes d'action consacrés: par exemple en octobre 1977, les militants CGT et CFDT envahissent la salle de réunion du conseil municipal (séance du conseil municipal du 18/10/77). Autre exemple: lors de l'élaboration du contrat emploi solidarité en 1982, un premier projet est mis au point par le secrétaire général, le maire et le syndicat dominant en dehors de toute autre consultation. Les élus de la minorité de gauche qui protestent vigoureusement contre le manque d'information et de concertation obtiennent la création d'une commission mixte et pluraliste élus/syndicats pour réexaminer le projet.

<sup>98</sup> Le cas de la grève des animateurs est très intéressant. Le syndicat dominant a mis tout son poids pour empêcher un règlement rapide du conflit. D'après la responsable de la CFDT, elle-même animatrice socioculturelle, "la difficulté la plus importante est venue de FO qui a menacé de mettre toute la mairie en grève si la maire cédait à notre revendication de titularisation". (Entretien syndicat CFDT, septembre 1991). Une des

protestataire et revendicative de l'ensemble des organisations syndicales, au niveau national comme au niveau local, a permis aux personnels communaux d'obtenir des avantages substantiels pendant cette période tels que la titularisation des auxiliaires, une réduction de la journée de travail et des primes diverses.

#### **4.1.2 La scission de 1983-84**

Quelques mois après les élections municipales de 1983 qui voient la réélection triomphale de l'entente conservatrice sortante, une nouvelle crise secoue le syndicat dominant. Cette crise est plus sérieuse que la précédente puisqu'elle débouche sur une scission et sur la création au début de 1984 d'un nouveau syndicat indépendant, l'*Union des Employés Communaux de Toulouse* (UECT). Après les changements des années 1976-78 qui l'ont conduit à infléchir sa stratégie dans un sens plus combatif, le syndicat dominant parvient à stabiliser ses positions. Les élections à la commission paritaire de 1983 lui sont plutôt favorables puisqu'il progresse par rapport à 1977 (tableau 4). Les résultats de ces élections montrent une baisse de la participation au scrutin, premier syndrome d'un processus durable de démobilisation. On observe par ailleurs une forte régression de l'influence de la CGT (de 25% des exprimés à 15%) dont profite semble-t-il la CFDT. Ce syndicat continue sa progression dans le personnel d'encadrement et s'implante dans les catégories ouvrières mais sans toutefois menacer les positions majoritaires de FO.<sup>99</sup> D'une façon générale, ces élections permettent de mesurer l'impact d'une conjoncture politique nationale marquée par l'arrivée de la gauche au pouvoir et un reflux des luttes salariales.

Les élections de 1983 montrent qu'à la veille de la scission, le syndicat dominant conservait une solide assise dans l'administration communale. Avec ses 3250 adhérents déclarés, payant régulièrement leur timbre, c'était un des plus gros syndicats d'employés municipaux. Seuls les syndicats FO implantés dans l'administration communale de Marseille, de Bordeaux ou de Lille pouvaient lui être comparés. Non seulement il disposait du monopole de la représentation du personnel dans les instances paritaires officielles, mais ses dirigeants avaient, à leur demande, un accès direct et permanent au bureau du secrétaire général et au cabinet du maire. Le leader du syndicat était alors considéré comme un personnage puissant, capable d'imposer ses vues aux élus.<sup>100</sup> Le syndicat disposait d'un nombre très conséquent de

---

raisons de cette hostilité était que la titularisation des animateurs risquait de faire perdre à FO la majorité dans le collège où les nouveaux titulaires devaient être inscrits.

<sup>99</sup> La féminisation du personnel, dans les catégories cadres moyens notamment, est probablement un facteur de la progression de la CFDT dont le leader locale est une femme, animatrice socio-culturelle.

<sup>100</sup> La démission de l'adjoint au personnel a contribué à édifier une sorte de légende sur la toute puissance du leader du syndicat. Un membre de la minorité de gauche déclare, en reprenant un vieux jeu de mot (déjà en usage à la fin du XIXe siècle): "*N., c'est le maire 2... tous les élus en ont la frousse*" et raconte une anecdote concernant un adjoint qui ayant pris une décision, reçoit un coup de téléphone du secrétaire du syndicat qui lui dit: "*si vous mettez cette décision en pratique, il y a grève dans les 24 h*". L'adjoint est obligé de s'incliner. "*Même le maire, il en avait peur...*". Cette légende est une composante du leadership populiste. La puissance, vraie ou supposée, du secrétaire du syndicat face aux élus est perçue par la masse du personnel comme une protection mais aussi comme une "revanche" des sans grades.

permanents, plus ou moins clandestins, et les moyens matériels mis à sa disposition par la mairie étaient considérables.<sup>101</sup> En outre, l'organisation syndicale gérait les ressources considérables de la Mutuelle du personnel et du Service Social. Cette association recevait une subvention importante indexée sur la masse salariale, destinée au versement d'une *prime d'assiduité* au personnel, considérée en réalité comme un treizième mois. Le service social gérait en outre, à l'instar d'un comité d'entreprise, des activités de loisir et d'aide sociale.<sup>102</sup> D'autres associations créées plus récemment, comme le Comité des fêtes, complétait ce dispositif para syndical dont le contrôle a été au cœur de la crise qui conduira à l'éclatement du syndicat.

L'origine de la crise est un conflit interne à l'équipe dirigeante. Le secrétaire du syndicat, issu de la révolte anti-cadre de 1976-77, décide de mettre publiquement en cause l'activité "fractionniste" d'un groupe de responsables dont le secrétaire adjoint et le trésorier. L'accusation porte en particulier sur la main mise de ces responsables sur deux associations para syndicales, le Comité des Fêtes et une Association gestionnaire des cantines du personnel et sur l'opacité de leur gestion financière. Le Comité des Fêtes avait été créé dans le but d'alimenter la caisse du syndicat en organisant des fêtes et des lotos. Il bénéficiait gracieusement d'une importante aide logistique de la mairie.<sup>103</sup> Il était devenu, avec le Service Social et la Mutuelle, un des piliers du dispositif d'encadrement et de financement de l'organisation syndicale et sous la direction de quelques permanents, un véritable "*Etat dans l'Etat*" qui échappait à l'autorité du secrétaire.<sup>104</sup> Sur la base de « rumeurs persistantes »

---

<sup>101</sup> Le syndicat FO des municipaux dispose de locaux dans le centre ville. Il bénéficie d'un contingent de postes en détachement sur lequel existe un certain flou. Le secrétaire du syndicat déclare 12 employés détachés comme permanents syndicaux, chiffre qui fait sourire les autres responsables syndicaux. Selon la CFDT, FO aurait disposé avant la scission d'environ 100 permanents payés sur des emplois budgétarisés dont la plupart dissimulés sous de fausses fonctions. La même évaluation est faite par le responsable de la CGT qui insiste aussi sur les moyens matériels considérables dont disposait FO : postes, locaux, véhicules, etc. D'après lui, après la scission, de nombreux permanents ont réintégré les services mais FO conserverait environ 50 permanents sur des postes budgétaires. Par comparaison, la CFDT et la CGT disposent de 4 à 5 postes "équivalents temps complet", le nouveau syndicat l'UECT de 15 postes. La CFTC qui n'a obtenu qu'une centaine de voix aux élections professionnelles est gratifiée largement de l'équivalent de 3 postes à temps complets et d'un local.

<sup>102</sup> Le service social a été géré par des délégués désignés par les deux syndicats représentatifs du personnel (FO et CGT) puis par les seuls représentants de FO. Doté en 1978 d'un statut d'association, il est administré par un conseil d'administration paritaire (élu/personnel) présidé par le maire. Mais il est en fait géré par le vice-président qui est désigné parmi les représentants du personnel. Ceux-ci sont élus au scrutin majoritaire par l'ensemble du personnel, y compris les retraités. Chaque année, un cinquième des délégués du personnel est renouvelé. Les premières élections ont eu lieu en 1980. Jusqu'en 1984, le taux de participation est resté très faible, inférieur à 40%, il a augmenté après la scission syndicale et dépasse 50% (voir tableau 8 et graphique).

<sup>103</sup> Le Comité des Fêtes, aujourd'hui (1993) dissous, était devenu une véritable entreprise qui brassait un chiffre d'affaire important. Son loto de la Saint Sylvestre attirait des milliers de joueurs. D'après un responsable de l'UECT, ancien membre du bureau de FO avant la scission, le comité des fêtes employait "*15 à 20 permanents*" alors que le syndicat ne disposait selon lui que de 9 permanents pour ses activités syndicales. Le nouveau responsable de FO, leader des ex-opposants parle de "*4 ou 5 permanents*" affectés au Comité des Fêtes (sur un total de 12 permanents syndicaux). Ces chiffres sont très inférieurs à ceux donnés par les responsables des autres syndicats (voir note ci-dessus).

<sup>104</sup> Le groupe "*fractionniste*", nettement majoritaire dans le bureau du syndicat (13 contre 6) regroupait le secrétaire général adjoint, Président de la mutuelle, le trésorier général, futur secrétaire, Président du comité des fêtes et du Comité directeur de la cantine du personnel municipal, les deux trésoriers généraux adjoints du

comme il est convenu de dire, ce dernier accuse les dirigeants du Comité des fêtes d'avoir apporté une contribution financière et matérielle à la campagne électorale du nouveau maire.<sup>105</sup> Ce soutien est présenté comme une faute grave puisqu'il bafouait le principe de neutralité politique qui fait l'image de marque du syndicat et, plus fondamentalement parce qu'il remettait en cause l'autorité et la nouvelle stratégie initiée depuis 1977 par le secrétaire du syndicat. En septembre, ce dernier engage l'épreuve de force : il somme les responsables du Comité des fêtes de soumettre la gestion de l'association à la commission de contrôle des comptes afin de répondre clairement aux "rumeurs" concernant la contribution de cette association à la campagne électorale du maire. Les opposants répliquent en mettant en cause la gestion du Service Social dont le secrétaire assure la vice-présidence et la direction effective. La polémique devient alors extrêmement virulente. Mis en minorité au sein du bureau, le secrétaire du syndicat démissionne puis convoque une assemblée générale, au cours de laquelle la base lui renouvelle sa confiance. Mais, en convoquant une assemblée générale après avoir démissionné et perdu ainsi le droit légal de réunir les adhérents, il a commis une erreur fatale dont ses opposants se saisissent pour faire annuler la procédure par le Tribunal. Le bureau nomme alors au secrétariat général le leader de l'opposition, responsable du Comité des Fêtes.<sup>106</sup> Ce changement est entériné par les directions départementales et nationales du syndicat, lesquelles après un temps d'hésitation, avaient retiré leur appui au secrétaire démissionnaire.

Il n'est pas aisé de saisir la logique de la crise et de la scission qui en est résultée. Les principaux protagonistes l'interprètent eux-mêmes comme le choc de deux fortes personnalités en conflit pour le leadership du syndicat.<sup>107</sup> De ce point de vue, le choc en question résulterait plus de leurs ressemblances que leurs différences. Ces deux personnalités présentent en effet des profils assez semblables : ce sont des leaders de style populiste au verbe haut et cru, parfois cynique, qui partagent la même conception de leur fonction de dirigeants syndicaux : une conception extrêmement pragmatique (il s'agit d'« encarter » le maximum

---

syndicat (respectivement magasinier et magasiniers adjoint de la cantine !) et plusieurs autres responsables occupant des fonctions diverses dans la cantine.

<sup>105</sup> La liste sortante est conduite par le fils du maire sortant, Dominique Baudis. Le leader de la fraction qui s'oppose au secrétaire du syndicat et qui lui succédera est lui même le fils d'un dirigeant "historique" du syndicat, secrétaire de 1935 à 1937 et de 1945 à 1965.

<sup>106</sup> Le leader évincé avait semble-t-il sous-estimé les rapports de force et pensait notamment bénéficier du soutien de la direction de la Fédération départementale et de la direction nationale. Mais celles-ci choisissent de soutenir le camp adverse, par ailleurs discrètement mais efficacement appuyé par le Secrétaire général de la mairie et par le nouveau maire.

<sup>107</sup> Questionné sur l'origine de la crise, le nouveau dirigeant du syndicat répond: "*C'est un problème d'homme(s)*". Il porte la même appréciation sur la précédente crise de 1976-78 au cours de laquelle il avait soutenu la fraction "anti-cadre" animé par son adversaire en ajoutant cependant une venimeuse nuance: "*c'était un problème d'hommes... et c'était aussi un problème de femmes, les deux hommes pouvaient s'entendre mais pas les deux femmes...*"(Entretien syndicat FO, novembre 1991). Le « *problème de femmes* » est une fine allusion au fait que la rumeur publique attribuait à l'épouse du secrétaire du syndicat le bénéfice d'un emploi municipal fictif...

d'employés !), fort peu soucieuse de doctrine et de valeurs.<sup>108</sup> D'une certaine façon, ce conflit met en scène une lutte entre deux clans pour l'appropriation des ressources produites par le dispositif para-syndical.

Cependant, au delà du choc de deux ambitions et de deux appétits..., le conflit a une dimension politique évidente. Le leader de l'opposition ne dissimule qu'à demi ses préférences politiques pour la droite, notamment pour le Parti républicain, ses liens personnels avec les élus et le soutien apporté à l'équipe municipale sortante par le Comité des Fêtes.<sup>109</sup> En ce sens, la crise syndicale ne fait que traduire au sein du syndicat l'exacerbation du clivage politique gauche/droite dans le climat de tension et d'incertitude créé par l'approche des élections municipales de 1983, comme cela avait été déjà le cas en 1977. La position du secrétaire du syndicat porté au pouvoir par une situation très favorable à la gauche se trouve naturellement fragilisée dans une conjoncture de reflux, face à une équipe municipale dont la légitimité est renforcée par une victoire électorale sans appel (57% des voix) et par la popularité de son jeune leader. De ce point de vue, la crise de 1983-84 constituerait le deuxième acte de la crise politique ouverte en 1976-78 et elle consacrerait la victoire d'une tendance de droite au sein du syndicat.<sup>110</sup> Mais elle en serait en même temps le dénouement dramatique et imprévu puisque elle débouche non sur un changement d'équipe dirigeante comme en 1977 mais sur une scission, laquelle n'était recherchée, semble-t-il, ni par l'un ni pas l'autre des deux camps.<sup>111</sup>

Car en effet, l'affaire n'en reste pas au remplacement d'une tendance par une autre. En février 1984, le leader évincé et ses fidèles, dont six permanents, déposent les statuts d'une

---

<sup>108</sup> En paraphrasant Max Weber, on pourrait dire que chez ce type de leader, le discours syndical, noble et vertueux de l'action rationnelle par rapport à des Valeurs est si délabré, faute de convictions réelles, qu'il laisse à nu le pragmatisme cru de l'action rationnelle par rapport à des buts étroitement corporatistes et carriéristes.

<sup>109</sup> A la question d'un journaliste qui lui demandait si le Comité des Fêtes avait apporté réellement une contribution au financement de la campagne électorale du maire, le responsable du Comité des fêtes devenu le nouveau secrétaire du syndicat, répond laconiquement : *"on a payé la colle!"*. Il se défend lui-même d'être *"encarté"* comme il dit, dans un parti et membre de l'UDF comme l'affirment ses adversaires. Les responsables des autres syndicats se disent choqués par les rapports ostensiblement familiers que le nouveau leader de FO entretient avec certains élus. L'un déclare : *" En public, le maire de Toulouse se fait taper sur le ventre par un de ses employés! Il y a là quelque chose de gênant!"* (Entretien UECT, 1991). Un autre observe : *" A la réunion de la Commission technique paritaire, il va embrasser les élus. Toutes les élues femmes, il les embrasse et plaisante... il a des relations qui ne sont pas celles d'un syndicaliste et d'un patron, moi je me vois mal aller faire le bisou à Madame ... »* (Entretien CGT, 1991).

<sup>110</sup> Cette interprétation est celle d'un des responsables de la CGT. Le responsable du nouveau syndicat UECT, déclare *"On ne peut pas dire que c'est la politique qui est à l'origine de la scission... ce n'est pas que ça... même nous, on a des adhérents RPR et eux ils ont gardé des adhérents socialistes... donc c'est pas le clivage le plus important... c'était un désaccord sur le système de fonctionnement syndical..."*. L'analyse du responsable de la CFDT est assez proche : *"Dans FO s'était développé un contre-pouvoir à travers la mise en place d'associations... Le patron de FO se sentait menacé. Politiquement il était plutôt à gauche sans avoir une appartenance... Il a cru qu'il était fort et a déclenché le clash car il pensait être soutenu par Bergeron et la Fédé départementale. Il se trouve qu'il n'a pas été soutenu et n'a eu le choix que de se tirer..."*. Sources : entretiens 1991.

<sup>111</sup> L'hypothèse de la scission comme une conséquence **inattendue et non voulue** du conflit reste à valider. L'hypothèse d'une politique intentionnelle mais cachée visant à la rupture, c'est-à-dire d'un complot organisé par la fraction vainqueur, paraît peu vraisemblable.

nouvelle organisation syndicale, l'*Union des Employés Communaux de Toulouse* (UECT).<sup>112</sup> Pour obtenir un label officiel et les divers avantages attachés au statut de syndicat représentatif, cette organisation s'affiliera quelques années plus tard à la *Fédération Nationale des Syndicats Autonomes*. Dès sa création, le nouveau syndicat engage une série d'actions pour obtenir la reconnaissance de la municipalité et les moyens que celle-ci met à la disposition des autres organisations en locaux, matériels et postes. Face au refus de l'exécutif municipal, une grève est déclenchée en avril 1984.<sup>113</sup>

Les élections des représentants du personnel au conseil d'administration du Service social font la démonstration de la représentativité du nouveau syndicat (tableau 6 et 7, graphique 2). En effet, l'UECT obtient 1789 voix, soit 29% des suffrages exprimés contre 3053 voix pour FO. Malgré un certain fléchissement de son influence en 1985 et 1986, l'UECT parviendra à stabiliser son influence au sein de la «famille des municipaux» au sens large puisque les retraités comme les actifs sont invités à participer à l'élection du conseil d'administration du Service social (soit 13088 inscrits en 1990 dont 2950 retraités). Finalement, l'UECT a réussi à fidéliser environ le tiers de l'électorat du syndicat FO avant la scission.

L'UECT obtient des résultats comparables aux élections professionnelles. En 1986, le syndicat dissident recueille environ 22% des suffrages exprimés (soit 13% des inscrits) à l'élection du Comité d'hygiène et de Sécurité tandis que les candidats de la maison mère FO en obtiennent 53% (la CGT recueille 12%, la CFDT, 9% et la CFTC : 3%). Trois ans plus tard, en 1989, l'UECT améliore sensiblement son score en rassemblant 26% des suffrages exprimés à l'élection de la Commission administrative paritaire (27% au Comité d'Hygiène et de Sécurité et 28% au Comité technique paritaire).

La création de l'UECT s'est faite bien évidemment aux dépens de l'influence de FO mais elle n'a aucunement bénéficié à la CGT et à la CFDT. Le total des suffrages obtenus par FO et l'UECT en 1989 est nettement supérieur (75,5%) au score de FO (68,5%) en 1983 avec un taux de participation à peu près semblable. L'audience de la CGT et de la CFDT est en net recul. Alors que le nombre d'électeurs augmente de 38% entre 1983 et 1989, ces deux syndicats obtiennent le même nombre de voix. Par conséquent, Force Ouvrière comme l'UECT ont réussi à capter les nouveaux électeurs, ce qui signifie que, en dépit des divisions et de la scission, la capacité d'attraction de ces deux organisations est restée forte. Nul doute que le maintien du système corporatiste installé par le syndicat hégémonique y est pour

---

<sup>112</sup> Une adhésion des "exclus" de FO à la CFDT avait été envisagée un moment mais cette solution a été assez vite repoussée après une première prise de contact.

<sup>113</sup> La première action est l'occupation de locaux vacants pour installer le siège du nouveau syndicat. L'UECT se voit affecter par la suite des locaux plus vastes et divers moyens. Le nouveau syndicat lance un mot d'ordre de grève pour exiger la révision des décisions de promotion prises en commission paritaire. Les deux membres de la commission ayant rejoint le nouveau syndicat refusent de se démettre de leur mandat. Les délégués restés fidèles à FO, nettement majoritaires, après avoir ouvertement demandé aux élus de choisir leur camp, excluent systématiquement de la liste des promotions tous les employés présentés par les deux scissionnistes. La grève entraîne le réexamen des promotions.

beaucoup. L'UECT a vite compris que sa survie dépendait de la pérennité du dispositif, notamment de la commission paritaire où ses représentants sont restés présents et actifs.

**Tableau 6 : Election de la commission administrative paritaire et du comité d'hygiène et de sécurité (1986), commune de Toulouse, 1977-1989.**

CAL-CAP 1977-89	Inscrits	Votants	Force Ouvrière	CGT	CFDT	UECT	CFTC
CPL 1977	4054	78,2	64,2	25,2	6,4		
CAP 1983	5563	71,8	68,5	15,4	16,1		
CHS 1986	9060	57,8	53,2	12	8,9	22,1	2,9
CAP 1989	6983	72,1	49,5	11,1	11,2	26	2,2

L'influence de l'UECT est importante dans les catégories B, C et D où elle représente autour du quart des suffrages exprimés. Elle est assez limitée dans la catégorie des cadres où la CFDT recueille depuis 1977 une part non négligeable des votes (37%). La régression de la part des votes captés par FO concerne toutes les catégories mais elle est particulièrement accentuée dans la catégorie des cadres moyens et assimilés (catégorie B). Dans cette catégorie qui regroupe de nombreux emplois nouveaux créés dans les services sociaux et culturels, l'influence de la CFDT a connu une progression très importante à partir du milieu des années soixante-dix.

**Tableau 7 : Election de la commission administrative paritaire en 1989 par collèges**

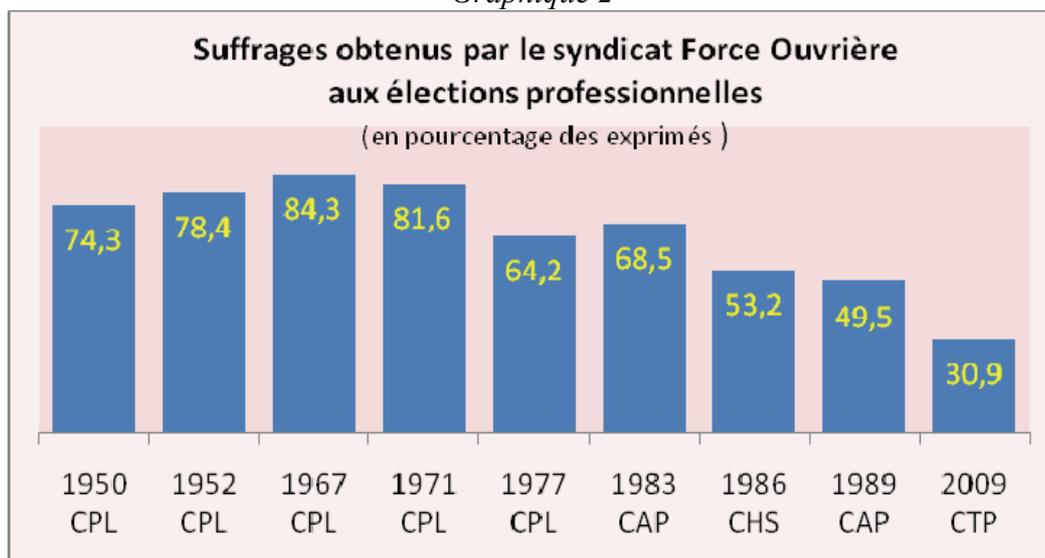
CAP 1989	Nombre d'inscrits	Votants (en %)	Force Ouvrière	CGT	CFDT	UECT
catégorie A	341	66,9	47,9		37,1	15
catégorie B	647	71,9	33,5	8,3	31,1	27,1
catégorie C	5612	72,4	51,2	12,1	7,4	26,6
catégorie D	383	71,2	52,6	10	12,8	24,6

Bien qu'elle ne conduise pas à une régression de l'influence globale du type de syndicalisme incarné par le syndicat Force Ouvrière dans les années cinquante et soixante dont le style n'est pas remis en cause par le syndicat dissident, la scission de 1983 crée néanmoins une situation nouvelle, inédite dans l'histoire de la municipalité toulousaine. D'une part, le pluralisme devient la composante essentielle du paysage syndical local ; il est conforté par la progression de la CFDT dans certaines catégories de personnel et l'entrée en lice de la CFTC dont l'influence reste néanmoins confidentielle. <sup>114</sup>

<sup>114</sup> **Note de 2009** : la CGC qui s'implante chez les cadres puis Sud, syndicat dissident de la CFDT viendront compléter le tableau.

CAP 2008	Inscrits	votants	exprimés	FO	CGT	CFDT	UECT	CFTC	CGC	SUD
CTP 2009	10177	5531	5348	1653	1241	214	967	183	138	952
		54,35	52,55	30,9	23,2	4	18,1	3,4	2,6	17,8

Graphique 2



Il est difficile d'apprécier l'impact de la scission sur l'organisation interne du syndicat dominant et sur ses capacités d'action. S'agissant des adhérents, le nouveau secrétaire reconnaît une baisse du nombre d'"encartés" d'environ 12%.<sup>115</sup> En ce qui concerne l'organisation interne du syndicat, une des premières décisions de la nouvelle direction de FO a été de modifier les modalités de désignation des membres de la commission administrative et du bureau. L'élection directe du bureau par l'assemblée générale est supprimée et remplacée par un mode de désignation mixte associant élection directe, élection indirecte et cooptation.<sup>116</sup> L'objectif de cette réforme est de garantir la stabilité de l'équipe dirigeante en la protégeant contre d'éventuels "coups de force" populiste et les humeurs changeantes de la base.<sup>117</sup> Cette réforme sera complétée en 1991 par une réorganisation des sections. Le bureau et la fonction de secrétaire de section sont supprimés, les sections regroupées en grands secteurs "*chaperonnés*" par un délégué nommé par le secrétaire du syndicat.<sup>118</sup> Les sections et les militants de base sont placés sous la tutelle de permanents désignés par le secrétaire et qui sont seuls habilités à négocier. Ainsi les adhérents de la base perdent-ils toute autonomie dans l'expression de leurs revendications. Ces mesures qui représentent un pas de plus vers une

<sup>115</sup> Il accuse son rival de l'UCT de concurrence déloyale : "*il vend sa carte 100 F, il fait du dumping... on s'en ressent au niveau de l'encartage, on perd entre 8 à 12 % d'encartés... c'est une affaire qui nous coûte 12% d'encartés!*". (Entretien, 1992)

<sup>116</sup> Un conseil syndical composé des délégués des sections remplace la commission administrative. Le bureau syndical est composé de quatre catégories de membres: des membres élus par l'assemblée générale (20 sur 38), des membres désignés par le conseil syndical, des membres cooptés par le secrétariat et des membres de droit qui occupent des responsabilités dans les la fédération départementale ou divers organismes.

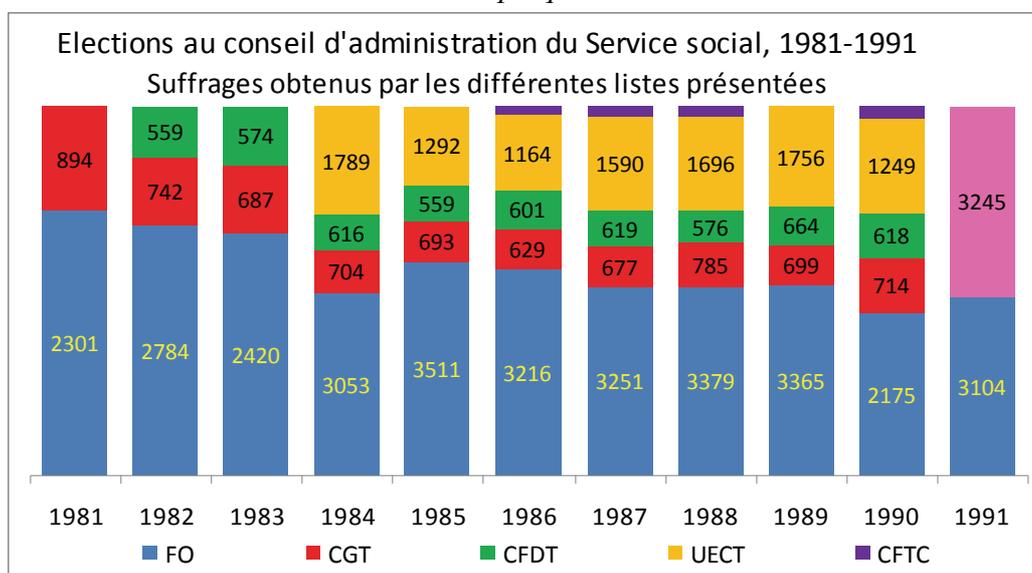
<sup>117</sup> Le nouveau secrétaire du syndicat déclare : "*on a tiré la leçon du passé*" en rappelant que son prédécesseur s'était fait réélire en assemblée générale et qu'il avait "*tenté de refaire le coup en 1983*".

<sup>118</sup> "*Chaperonnés*" est l'expression significative employée par le secrétaire du syndicat qui justifie la suppression des secrétariats de section par la "*prééminence*" qu'ils avaient acquis sur les autres militants.

centralisation bureaucratique du syndicat et un renforcement du pouvoir du secrétaire reflète par ailleurs, un mouvement de désengagement syndical assez général.

A la suite d'une réforme introduisant la représentation proportionnelle aux élections à la commission paritaire, FO perd le monopole de la représentation du personnel dans cette instance cruciale. Il y conserve néanmoins la majorité des sièges. Le service social, dernier bastion du monopole, tombe en 1991, lors du renouvellement partiel des représentants du personnel au conseil d'administration. Les candidats FO sortants (dont le vice-président du service social) sont battus par les candidats d'une liste de coalition regroupant tous les autres syndicats (UECT, CGT, CFDT, CFTC, FEN-SNEA). Les candidats de cette liste sont également élus à la commission de contrôle de l'association.<sup>119</sup> La venue pour l'occasion de Marc Blondel, secrétaire confédéral du syndicat, la large publicité faite par le quotidien régional à l'évènement et l'augmentation de la participation au scrutin soulignent l'importance de l'enjeu attaché à cette élection. Celle-ci marque en effet un tournant hautement symbolique dans l'histoire du syndicalisme municipal toulousain puisque *"la démocratie a vaincu le monopole"* comme l'écrit le quotidien régional.<sup>120</sup> Cette élection consacre l'extension du pluralisme à l'ensemble du dispositif syndical corporatif municipal. L'équipe municipale qui a été reconduite en 1989 avec une très large majorité en prend acte.<sup>121</sup>

Graphique 3



Note : en 1991, liste regroupe les candidats de la CGT, CFDT, UECT et CFTC contre la liste FO

<sup>119</sup> La liste intersyndicale recueille 51 % des suffrages exprimés. C'est cependant moins que le total obtenu par les quatre listes présentées en 1990. La participation atteint 55%, niveau jamais atteint pour ce type d'élection.

<sup>120</sup> Le journal La Dépêche du Midi consacre plusieurs titres qui dramatisent l'évènement: *"FO joue sa tête"*, *"FO a perdu une bataille"*, *"la cathédrale Force Ouvrière tremble"*. Lors de la première réunion du conseil d'administration où les élus FO conservent une large majorité (8 sur 10) et peuvent bénéficier de l'appui des représentants du conseil municipal, dans une *"ambiance électrique"*, l'entente *"anti-FO"* demande une réforme complète des statuts du service social. Le maire, Dominique Baudis, Président de droit, se pose en *"conciliateur"*. Source : La Dépêche du Midi des 6, 14 et 21 novembre 1991.

<sup>121</sup> Dès 1977, certains élus de l'entente conservatrice étaient favorables à l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections des instances paritaires et du service social.

## 4.2 Le nouvel ordre syndical et l'évolution des modes de régulation des relations professionnelles

L'instauration du pluralisme n'est que l'aspect le plus visible du nouvel ordre syndical. Un autre aspect de la conjoncture des dix dernières années est la rupture des liens unilatéraux ou quasi exclusifs entre les syndicats et certains partis. Les liens étroits entre le syndicat dominant FO et le parti socialiste SFIO ont été rompu progressivement à partir de 1971. De même, les liens entre les syndicats CGT et CFDT et la minorité de gauche élue au conseil municipal, sortie très affaiblie des élections de 1983 et 1989, se sont distendus. Les "municipaux" CGT n'ont plus que des rapports très épisodiques avec le Parti communiste dont la dernière cellule dans l'administration municipale s'est éteinte. Fait significatif bien que passé inaperçu, ce syndicat n'a pas officiellement pris position en faveur de la liste de gauche lors des municipales de 1989, comme il l'avait fait aux trois élections précédentes. Les liens entre la CFDT et certains courants du parti socialiste se sont relâchés, quelques militants parmi les plus actifs se sont tournés vers le mouvement écologiste. Les municipaux CFDT sont du reste en opposition avec leur direction nationale dont ils refusent le "*syndicalisme de régulation*" et qu'ils estiment un peu trop accrochée aux basques du gouvernement socialiste. La section socialiste d'entreprise ne fonctionne plus. Quant aux partis de droite, ils n'ont jamais eu des liens "organiques" avec des syndicats représentés à la mairie, même si leur influence a progressé dans le syndicat dominant au fur et à mesure de la consolidation de l'équipe municipale conservatrice et même s'il existe des liens personnels entre certains responsables syndicaux et certains élus.<sup>122</sup> Il n'est pas établi qu'en 1983 et en 1989, les employés communaux ont été en proportion plus nombreux à voter pour la liste du maire, mais si c'était le cas, il ne s'agirait là que d'un phénomène « normal », récurrent et constaté dans diverses recherches.

Le processus de déliquescence des anciennes solidarités syndicales et politiques est un des aspects du phénomène plus général de désengagement militant qui marque la nouvelle conjoncture économique et sociale des années quatre-vingt. Tous les responsables syndicaux interrogés reconnaissent, sans donner des chiffres, une baisse du nombre d'adhérents et de militants. Cette tendance est aussi la conséquence de la réduction importante des effectifs du personnel municipal (qui passent de 8000 à 6000 environ).<sup>123</sup> Dans le cas du syndicat

<sup>122</sup> Le RPR a des membres "encartés" à FO mais aussi à l'UECT. Certains militants RPR auraient soutenu l'ancien leader de FO par hostilité au maire UDF et en raison de ses liens avec l'actuel secrétaire du syndicat. La relation qu'a tenté d'établir le nouveau leader de FO avec le Parti républicain, présent à travers quelques adjoints, est restée une liaison secrète et... dangereuse.

<sup>123</sup> Le responsable de FO explique que la réduction des effectifs du personnel étant plus élevée que celle des adhérents à son syndicat, le taux de syndicalisation augmente. Il est intéressant de confronter l'argumentation du responsable FO qui insiste sur le fait que "*les gens ne veulent plus payer leurs cotisations parce que leur pouvoir d'achat diminue*" à celle plus sophistiquée de la responsable de la CFDT qui explique : "*hier le travailleur était*

dominant, la "désyndicalisation" est aussi en partie une conséquence du nouvel ordre syndical et notamment du relâchement **de la pression à l'adhésion** que le syndicat en situation de quasi monopole pouvait exercer sur les employés, notamment sur les employés nouvellement recrutés ou en attente de promotion. De ce point de vue, le pluralisme syndical constitue une protection contre la pression à l'"encartage" systématique.<sup>124</sup> Par ailleurs, les recrutements étant beaucoup moins nombreux, ils se font plus fréquemment en fonction de critères professionnels plus exigeants.

Au delà de l'affaiblissement du tissu relationnel organisé par la combinaison des appartenances syndicales et politiques se développent d'autres types de liens et de relations. Le vide créé entre la base et l'appareil par la quasi disparition des militants, ces agents bénévoles de l'action collective, est en partie comblé par des permanents "professionnalisés". Mais leur entretien se paie d'une dépendance accrue du syndicat par rapport aux ressources tirées de l'organisation dans laquelle il fonctionne. Par ailleurs, la rupture des liens entre les syndicats et certains partis politiques est partiellement compensée par le maintien de réseaux interindividuels dont l'importance dans la circulation des informations est soulignée par tous les responsables. En outre, des liens directs et/ou médiatiques de type populiste se substituent aux rapports traditionnels représentants/représentés et dirigeants/dirigés structurés par des règles bureaucratiques et démocratiques dans les « organisations de masse ». A cet égard, les changements du mode d'exercice du leadership dans le syndicat dominant sont très significatifs comme le sont les réformes centralisatrices et "présidentialistes" apportées aux modalités de désignation de ses instances dirigeantes. Très significative est aussi la concurrence de fait qui s'instaure entre le populisme du leader du syndicat dominant et le populisme du maire.<sup>125</sup> Dès son élection en 1983, ce dernier innove en adressant directement un courrier personnel aux employés. Cette initiative sera renouvelée à plusieurs reprises en particulier pour infirmer des "rumeurs" de privatisation avant les élections de 1989.<sup>126</sup> Dans

---

*reconnu à travers les organisations collectives syndicales, aujourd'hui ce n'est plus le cas, l'identité de soi ne passe plus par l'activité collective mais par un investissement professionnel individuel plus important...". Ces argumentations différentes sont à mettre en rapport avec l'implantation des deux syndicats: la masse des adhérents FO est fournie par les employés peu qualifiés des services de la voirie et de l'entretien des écoles pour lesquels l'"investissement professionnel individuel" n'est probablement pas supérieur à ce qu'il était il y a vingt ans tandis que la CFDT touche essentiellement certaines catégories de personnels du secteur socio-culturel dont l'adhésion syndicale est effectivement moins dépendante du montant de la cotisation.*

<sup>124</sup> En outre comme le dit un militant CGT : *"on est tous rentré à la mairie par relation mais tu n'es pas marié avec ta relation... il y a beaucoup de mecs qui entrent par piston mais ils n'en gardent pas la reconnaissance du ventre pour autant...".* La "reconnaissance du ventre", contre don du client au patron dans la relation de clientèle est une dette qui s'émousse avec le temps. Elle dépend aussi de la puissance du patron qui est elle même dépendante des capacités de celui-ci à renouveler ses faveurs et du degré de dépendance du client, beaucoup moins fort dans un contexte de pluralisme.

<sup>125</sup> Le secrétaire du syndicat déplore dans des termes significatifs cette concurrence dangereuse *"le maire est mieux implanté que moi dans les services... il a une image de marque meilleure que le syndicat, il faut en tenir compte!"*

<sup>126</sup> Le caractère populiste de ce procédé ne tient pas tant au fait que le maire s'adresse personnellement à chaque employé mais qu'il s'adresse à ceux-ci en se produisant simultanément sur la scène médiatique et en se référant à l'image médiatique qui est donné de lui. Envoyer une lettre à chaque employé revient alors à peu près à envoyer une photo dédicacée.

ce cas, la relation populiste instaurée par le maire sert de support à la communication d'informations sur des enjeux décisifs de la gestion municipale et court-circuite le canal légitime des organismes paritaires.

Mais le populisme et l'activation de réseaux interpersonnels ne se substituent pas aux modalités classiques d'organisation des rapports salariaux et des relations professionnelles. Ceux-ci restent des rouages essentiels du fonctionnement interne de la bureaucratie municipale, avec toutefois des règles et des modes de régulation adaptés à la nouvelle donne du pluralisme syndical. Dans le cadre des réformes de décentralisation, le dispositif paritaire a été diversifié, en « sectorialisant » le traitement des problèmes, avec la mise en place de la Commission Administrative Paritaire (gestion des carrières), du Comité Technique Paritaire (problèmes organisationnels, consistance des effectifs,) et des créations et Commission d'Hygiène et Sécurité (conditions de travail). Désormais, ce dispositif, pluraliste, fonctionne au "marchandage" et au "partage", même si le syndicat majoritaire tente de maintenir, dans le domaine de la gestion des carrières, des pratiques monopolistiques de favoritisme au bénéfice de ses adhérents.<sup>127</sup>

Outre les instances légales de concertation et de négociation, l'expression des demandes et des revendications syndicales obéit à des procédures non institutionnalisées mais plus ou moins routinières. La *délégation* en est la modalité la plus utilisée. D'une façon générale, les représentants des organisations syndicales s'adressent aux différents niveaux de la hiérarchie administrative en fonction de la nature des revendications. Pour les "petites revendications", l'interlocuteur est le chef de service : comme le dit un responsable syndical "*on ne dérange pas le patron pour des broutilles*". Pour les autres demandes, à portée plus générale ou lorsqu'il y a blocage au niveau du chef de service, l'interlocuteur est le directeur des ressources humaines, le secrétaire général adjoint responsable des services centraux et enfin le secrétaire général.<sup>128</sup> Les adjoints chargés de délégations sectorielles ou l'élu chargé du personnel, ne sont pas considérés comme des interlocuteurs pertinents en première ligne mais plutôt comme des recours éventuels. A ce titre, ils sont parfois "utilisés" par les syndicats comme une filière parallèle d'accès ou comme des "ressources" pour faire pression sur la hiérarchie.<sup>129</sup> Mais il existe des différences entre les services ou les secteurs selon la

---

<sup>127</sup> Il est évidemment impossible de vérifier l'importance réelle de ces pratiques dénoncées par les concurrents du syndicat majoritaire. On peut rappeler la grève du nouveau syndicat UECT en 1984 pour faire annuler des propositions de promotions dont avaient été systématiquement exclus les candidats présentés par FO. Pour la CGT, "*FO double la hiérarchie, les promotions sont proposées par les chefs de service mais triées par FO*". La CFDT remarque que dans le cadre des nouveaux rapports de force, "*FO et l'UECT s'entendent pour se partager le gâteau*". Le responsable de FO souligne l'importance de "*promouvoir les nôtres*" dans les postes d'encadrement car "*il y a une menace d'implantation de la CGC*". Depuis quelques années, le gel des recrutements bloque les carrières. Sources : entretiens avec les responsables syndicaux, 1991.

<sup>128</sup> Le directeur des ressources humaines à une autonomie décisionnelle limitée aux problèmes de la gestion courante du personnel. Le Secrétaire général adjoint est estimé très compétent dans le domaine de la législation (selon un responsable syndical, il est "*une des deux ou trois personnes qui maîtrisent la totalité des textes*" (UECT) mais il ne prend aucune décision sans l'aval du secrétaire général: "*il écoute et ne répond pas*" (CGT).

<sup>129</sup> Pour le responsable de l'UECT : "*on peut dire que l'on a pas d'adjoint au personnel! On assiste à une centralisation des pouvoirs dans les mains du maire et du secrétaire général si bien que les adjoints ne peuvent*

personnalité des adjoints et leur implication dans la gestion directe des services. Les chefs de services peuvent être utilisés également comme appui soit que leur propre intérêt converge avec ceux de leurs subalternes, soit sous la pression directe de ceux-ci.<sup>130</sup> Mais pour l'ensemble des responsables syndicaux, l'interlocuteur privilégié et décisif est le secrétaire général. C'est lui "*qui tient les cordons de la bourses*" comme dit un responsable syndical et il est le seul qui puisse négocier au nom du maire. La négociation directe avec le secrétaire général permet de traiter l'ensemble des problèmes qui n'ont pu trouver de solution à un autre niveau. En cas de désaccord, l'arbitrage direct du maire est parfois sollicité. D'une façon générale, les organisations syndicales sont reçues par le maire à leur demande, avec plus ou moins d'empressement selon les syndicats demandeurs et selon les circonstances. L'entrevue a lieu en présence du secrétaire général.

Ces procédures d'expression des demandes et de négociation sont suivies à peu près par tous les syndicats. Il existe cependant des variations en fonction des facilités d'accès des uns ou des autres aux différents niveaux de la hiérarchie. Les responsables du syndicat dominant rencontrent régulièrement le secrétaire général et le maire. L'UECT après avoir négocié âprement sa reconnaissance ne semble plus faire l'objet d'ostracisme.<sup>131</sup> Les autres syndicats sont reçus moins fréquemment et avec moins d'empressement sauf s'ils réussissent à créer un rapport de force favorable sur un enjeu sensible.<sup>132</sup>

D'une façon générale, tous les responsables syndicaux estiment que depuis 1983 et surtout depuis la mise en oeuvre d'une politique d'austérité conduite avec une certaine poigne par le nouveau secrétaire général, la centralisation décisionnelle dans le domaine de la gestion du personnel a été très fortement renforcée et que leur marge de manoeuvre dans le cadre des

---

*plus prendre une décision sans en référer à eux... les adjoints sont des interlocuteurs valables politiquement mais sans pouvoir de décision.* La responsable de la CFDT indique que "*lorsqu'il y a des problèmes, on essaie de mouiller l'adjoint*" et elle cite le cas d'un conflit à la bibliothèque au cours duquel "*l'adjoint a déclaré qu'il était favorable aux revendications du personnel mais qu'il n'arrivait pas à convaincre le secrétaire général*". Le représentant de FO n'évoque pas spontanément les adjoints. Interrogé sur le rôle de l'adjoint aux ressources humaines, il déclare : "*nous préférons nous adresser directement à Dieu plutôt qu'à ses saints et pour nous Dieu c'est le secrétaire général, si ça ne va pas nous nous adressons au deuxième Bon Dieu, c'est-à-dire au maire*". Pour le représentant de la CGT, les adjoints ont peu de pouvoir pour la gestion du personnel et "*surtout ils ne veulent pas faire de gaffes*". Source : entretien 1991.

<sup>130</sup> Le responsable de la CGT déclare à propos des chefs de services: "*on est conscient qu'il y a des problèmes qu'ils peuvent résoudre et d'autres pas... ils sont sensibles à des pressions du genre: si vous voulez la guerre... car ils veulent la paix dans leur service et veulent aussi se prémunir contre leur hiérarchie*". Il cite le cas d'un chef de service qui ayant jeté à la poubelle une demande de stage de formation "*s'est fait engueuler par son supérieur pour abus de pouvoir*". Les rapports syndicats/chefs de services sont très variables: "*avec certains chefs de services on ne discute même plus... on va directement à l'Administration*". A l'inverse le responsable syndical évoque l'intervention d'un chef de service auprès du secrétaire général pour faire réexaminer les propositions de promotion de deux employés, classés premier et second sur la liste des promouvables, qui avaient été rejetées en CAP par les délégués FO et UECT au motif qu'ils étaient adhérents à la CGT.

<sup>131</sup> Le responsable de l'UECT déclare rencontrer le maire "*deux ou trois fois par an... si on demande une entrevue on l'obtient, on a pas à forcer la porte...* ".

<sup>132</sup> Ainsi par exemple sur la question de la privatisation des services. A la suite d'une information sur des projets de privatisation du service d'entretien des espaces verts, la CGT et la CFDT provoque une assemblée générale où sont présents 300 des 400 employés du service. Le maire reçoit immédiatement les délégués syndicaux pour leur expliquer que cette privatisation n'est pas à l'ordre du jour. Quelques jours plus tard, le syndicat FO diffuse un tract accompagné d'une lettre du maire rassurant le personnel.

diverses procédures de négociation s'est considérablement réduite. Un responsable CGT déplore que : "*maintenant il faut un rapport de force pour obtenir une négociation, c'est fini le temps où les syndicats pouvaient négocier en allant trouver le maire...*". Cet avis est partagé par le responsable du syndicat FO. Celui-ci, échaudé par l'expérience des privatisations et les tentatives de remise en cause de certains avantages acquis est très conscient que la reconnaissance dont il jouit et les facilités d'accès dont il bénéficie ne constituent plus des garanties suffisantes pour obtenir des réponses positives à ses revendications et des compromis avantageux. Le temps n'est plus à la recherche de nouveaux avantages mais à la défense des avantages acquis. Dans ces conditions, il s'agit moins de faire avancer des propositions et des demandes que d'accéder le plus tôt possible à des informations sur ce qui se trame dans le bureau du Secrétaire Général ou le cabinet du maire afin d'organiser efficacement une "riposte préventive".

Les deux conflits importants qui ont suivi les élections municipales de 1989 permettent de voir fonctionner en quelque sorte *in vivo* le nouvel ordre syndical. Le premier conflit concerne la privatisation des services de l'eau et de l'assainissement. Quelques mois après les élections municipales de 1989 remportées haut la main par l'équipe sortante, celle-ci décide de transformer les services municipaux de l'eau et de l'assainissement en sociétés d'économie mixte et d'en concéder la gestion à la Compagnie Générale des Eaux.<sup>133</sup> Cette décision prend de cours les syndicats, soit qu'ils croyaient impossible la privatisation d'un service performant et rentable, soit qu'ils aient été abusés par les déclarations réitérées du maire affirmant avant les élections que "*la privatisation n'était pas à l'ordre du jour*".<sup>134</sup> On ne peut exclure que les dirigeants du syndicat majoritaire aient été informés du projet. Quoi qu'il en soit, lorsque la décision est connue, ces derniers prennent contact avec les responsables de la CGT pour organiser un *front commun*. Cette initiative est une "*grande première*" comme le dit un responsable de la CGT.<sup>135</sup> A la suite d'une assemblée qui

<sup>133</sup> Le 27 octobre, le maire informe la commission paritaire d'un projet de création de deux Sociétés d'Economie mixte (où la ville est majoritaire) pour gérer le service des eaux et de l'assainissement. Très vite, cette solution que, par analogie à une affaire bien connue, le quotidien local appelle "*une vraie fausse privatisation*" est apparue comme un préliminaire à la concession de ce service au secteur privé. La CGE en compétition avec la Lyonnaise des Eaux est choisie. Cette société est par ailleurs chargée de la réalisation du réseau câblé, elle est actionnaire de la chaîne de télévision locale et se voit confier la gestion des parkings existants et la construction d'un ensemble de parkings souterrains au centre ville.

<sup>134</sup> Dans une lettre datée du 6 janvier 1983, donc juste avant les élections de 1983, le maire assurait le personnel qu'il veillerait à "*garantir le service public*" et que les "*fonctionnaires municipaux conserveraient l'exécution des tâches qu'ils assurent déjà en régie directe*". Un an avant les élections de 1989, en réponse à des "rumeurs", le maire réaffirme sa position tout en énumérant un certain nombre de villes, de couleur politique variée, qui ont privatisé des services. Il écrit: "*je veux que vous puissiez travailler en confiance et être rassurés. La "privatisation" n'est pas à l'ordre du jour à la Mairie de Toulouse*" (la phrase est soulignée dans la lettre datée du 6 mai 1988). L' UECT avoue : "*on était dérouteré par cette décision...*", FO déclare "*on avait cru que ce serait les ordures ménagères...*". La CFDT explique cependant que "*la privatisation a commencé le jour où la municipalité a donné le câble à la CGE... il fallait compenser la non rentabilité du câble... à partir du moment où la CGE a été choisie on a su qu'on allait être vendu...*". Sources : entretiens 1991.

<sup>135</sup> Un responsable de la CGT se souvient: "*FO qui prend contact avec nous, c'était une grande première! On rencontrait tous les caciques de FO pour la première fois...*". Du côté de FO, le responsable raconte: "*Je suis allé à la rencontre de la CGT, ça peut paraître choquant pour un militant de FO et je leur ai proposé un front*

rassemble environ 1000 agents, la CFDT est admise, sur sa demande, dans le *Front commun*. La CGT propose d'y intégrer aussi l'UECT mais les dirigeants FO très réticents, posent des conditions telles que cette adhésion est rendue impossible.<sup>136</sup> Une seconde assemblée générale qui rassemble près de 3000 employés décide d'une journée de grève fin décembre. Début janvier, la direction du syndicat FO réunit ses adhérents auxquels elle propose un changement de stratégie. Elle obtient, à la suite d'un vote à bulletin secret, l'autorisation d'engager des négociations avec la mairie et l'entreprise concessionnaire, la CGE. Le *front commun* est par conséquent rompu. La CGT qui refuse de participer aux négociations ne peut maintenir la mobilisation du personnel tandis que la CFDT essaie, sans succès, de mobiliser des associations de consommateurs. Les dirigeants de FO signent alors un protocole d'accord qui accorde quelques avantages salariaux au personnel choisissant le détachement dans la société concessionnaire et qui offre des garanties de réintégration dans les services municipaux aux autres. L'UECT, qui ne veut pas être en reste, signe également. L'accord définitif est paraphé le 19 janvier juste avant la réunion de la commission paritaire qui devait examiner la question. Dernier acte : la délibération créant les sociétés d'économie mixte (dissoutes peu après) et accordant la concession à la CGE pour 30 ans des services de l'eau et de l'assainissement sont votés par la majorité du conseil municipal le 23 février.<sup>137</sup>

La nouveauté de cette mobilisation réside bien évidemment dans la création du *front commun* à l'imitative de FO. Cette stratégie, localement inédite, traduit les changements qui ont affecté une scène syndicale où le pluralisme est devenu une donnée du jeu. Les responsables de la CGT et de la CFDT sont enclins à y voir, *a posteriori*, une stratégie "machiavélique" grâce à laquelle les responsables FO, en parfaite connivence avec le maire, auraient cherché à neutraliser les syndicats hostiles et à canaliser les protestations pour ensuite mieux faire avaliser le projet.<sup>138</sup> Cette hypothèse n'a rien d'in vraisemblable. Pour justifier son entrée dans une négociation, le responsable du syndicat majoritaire explique qu'il avait acquis la conviction que le maire ne pouvait pas reculer et qu'il ne céderait en aucun cas, quelle que soit la pression du personnel : "*On ne connaît pas de cas où une lutte contre la privatisation a fait fléchir un maire*".<sup>139</sup> Selon lui, il s'agissait d'éviter de "*créer une situation (de violence)*

---

*commun... c'était complètement différent de l'intersyndicale que voulait la CGT car chacun gardait son identité...*". Sources : entretiens 1991.

<sup>136</sup> L'UECT qui s'était déclarée favorable à la création des sociétés d'économie mixte et avait engagé des négociations avec le maire, pour prendre la place de FO à la table des négociations, se retrouve isolée.

<sup>137</sup> La minorité de gauche vote contre la privatisation mais les élus socialistes sont embarrassés par les incessantes références que le maire fait à son collègue socialiste de Montpellier qui négocie au même moment la concession des mêmes services à la même CGE : "*Le discours de Monsieur Frèches fait apparaître une démarche analogue à celle de la Ville de Toulouse, l'accent est mis sur la dimension européenne de la CGE et sur la nécessité d'encourager les industriels français à investir à l'étranger...*" (source : Conseil municipal, procès verbal de la séance officielle du 23 février 1990).

<sup>138</sup> Le responsable de la CGT pense que la "*mobilisation a été un succès même si le résultat a été un échec*" et évoque par ailleurs un désaccord entre les dirigeants de FO sur une éventuelle action de grève plus dure. De son côté l'UECT déclare: "*FO a cherché à faire des alliances pour négocier la privatisation et en tirer des avantages pour ses propres membres. Cela a été mal vécu par le personnel.*"

<sup>139</sup> Interrogé sur ce point, le Secrétaire Général fait la même analyse : "*FO a compris que le maire ne pouvait pas reculer... Dans aucune ville un maire n'a reculé...*". D'après lui, les avantages obtenus par le personnel concerné

*comme à Nîmes*" et dès lors que le principe de la privatisation n'était pas négociable, il fallait créer un rapport de force pour obtenir un maximum d'avantages pour le personnel des services concernés. Il reconnaît cependant que cette stratégie a été mal comprise par la base. Cette incompréhension explique selon lui le mauvais score obtenu par FO aux élections au Service Social en 1990. En effet, pour la première fois depuis la création du syndicat, les candidats FO ont rassemblé moins de 50% des voix exprimées lors de cette élection (ils en obtiennent 45%)

Quelques mois après la privatisation, les syndicats sont confrontés à un second défi. La municipalité propose en effet une refonte de la prime d'assiduité versée à chaque employé par l'intermédiaire du Service Social. Cette prime, d'un montant uniforme pour l'ensemble du personnel, est en réalité considérée comme une sorte de treizième mois par es catégories dont les rémunérations sont les plus basses. Le projet de l'administration, présenté en octobre 1990, visait à lui restituer le caractère de prime individualisée, variable en fonction de l'absentéisme réel, quel que soit le motif de celui-ci, maladie comprise.<sup>140</sup> Dès le projet connu, à l'initiative de la CGT, une campagne de signature est engagée avec un succès important. Très rapidement, se met en place une intersyndicale qui réunit la CGT, l'UECT, la CFDT, la CFTC et la FEN. Un arrêt de travail est décidé un jour de réunion du conseil municipal. Le succès de la mobilisation, y compris parmi les adhérents de FO, surprend les dirigeants de ce syndicat qui avaient indiqués un peu trop tôt qu'ils approuvaient la réforme. Mis en examen au comité technique paritaire, le projet est repoussé. Pour sauver la face, les responsables FO élaborent des "*contre-propositions*" et entament des négociations avec le maire qui rapidement débouchent sur la reconduction de la prime antérieure assortie de modifications mineures. Les dirigeants de FO peuvent alors stigmatiser l'attitude "*négative*" des autres syndicats qui ont choisi la grève. En réalité, la négociation avait été vidée de son objet dans la mesure où avant même qu'elle commence, le maire avait renoncé au projet qualifié de prématuré et en avait imputé la paternité au secrétaire général.<sup>141</sup>

---

par la privatisation sont les "*meilleurs de toutes les villes*". Le Secrétaire Général constate que les syndicats sont devenus "*plus raisonnables depuis le changement de ligne du maire... il a fallu une année pour qu'ils comprennent... ils sont devenus plus intelligents... Ils ne peuvent pas s'engager dans des demandes dont ils savent à l'avance qu'elles ne seront pas satisfaites ou alors ils perdent la face... Les organisations syndicales ne peuvent pas se couper de l'opinion publique.*" Il indique par ailleurs que les grèves locales sont devenues plus risquées depuis que les jours de grèves ne sont plus payés (les journées de grèves nationales le sont encore). Entretien, 1991.

<sup>140</sup> Ce projet s'inscrivait dans la perspective d'une « budgétarisation » de cette prime à la suite des observations de la Cour des Comptes. Il prenait place aussi dans le cadre de la nouvelle orientation de la politique municipale vers une amélioration de la productivité. D'après le maire, la modification des critères d'attribution de la prime a pour objectif de mieux récompenser les agents présents à leur poste ("*ce qui est le cas pour 57% du personnel*" !) et de pénaliser ceux qui "*abusent du système actuel*". (Conseil Municipal, séance du 9/11/1990)

<sup>141</sup> En effet, lors de la séance du conseil municipal qui a lieu le jour de la grève, le maire affirme son intention de calmer le jeu: « *il n'y a pas urgence en la matière..* » et déclare attendre des contre-propositions. Cela signifiait en fait un renoncement au projet initial. Interrogé sur cette affaire, le Secrétaire Général endosse la paternité du projet qu'il appelle "*un faux pas rectifié par le maire...*" tout en ajoutant que les critères d'attribution de la prime ne sont pas satisfaisants.

C'est à la suite de cette action victorieuse que l'entente syndicale "anti-FO" présente pour la première fois avec le succès que l'on a vu, une liste commune aux élections des représentants du personnel au service social. Quelques mois après la privatisation du service de l'eau, cette affaire porte un nouveau coup à la crédibilité du syndicat majoritaire dont l'inquiétude des responsables n'est pas feinte. Elle démontrait en effet une nouvelle fois aux yeux du personnel que des relations privilégiées avec l'équipe municipale n'ont plus l'efficacité qu'elles avaient, que non seulement elles ne permettent plus l'obtention d'avantages nouveaux mais qu'elles ne sont même plus, dans la conjoncture nouvelle, une garantie du maintien des avantages acquis.

## CONCLUSION

A Toulouse, comme dans d'autres grandes villes françaises comparables, un mouvement syndical propre au personnel communal s'est constitué et implanté au tout début du XXe siècle en relation étroite avec la croissance des revendications des fonctionnaires de l'Etat et dans une conjoncture globale de montée des luttes sociales. Après la première guerre, la syndicalisation des employés communaux s'est développée très rapidement et a vite atteint un niveau élevé. Le syndicalisme, ou plutôt un syndicat unique idéologiquement proche de la municipalité socialiste, a été non seulement reconnu et accepté par l'exécutif municipal, mais il a été institutionnalisé en tant que rouage du gouvernement local et dispositif de cogestion de la politique du personnel. Après la seconde guerre mondiale, le système mis en place dans l'entre-deux-guerres a perduré sous l'égide d'un syndicat hégémonique dans le cadre d'une coopération et d'un échange de services entre la direction syndicale et la coalition dirigeante la municipalité. Cette position et ce rôle ont été progressivement ébranlés dans les années soixante-dix par la poussée du mécontentement de la base, les luttes de pouvoir internes et les clivages politiques et idéologiques. Le syndicat hégémonique a connu deux crises qui ont finalement conduit à une scission en 1983. Le nouvel ordre syndical est depuis lors caractérisé par le pluralisme et un certain affaiblissement des capacités d'action collective face à une politique municipale de stabilisation des prélèvements fiscaux et de modération des dépenses de fonctionnement, moins favorable au personnel communal.

## Annexes

### Résultats des élections de la Commission paritaire locale (CPL), de la commission administrative paritaire (CAP) et du Comité d'hygiène et de sécurité (CHS)

	Inscrits	votants	exprimés	FO	CGT	CFDT	UECT	CFTC	CGC	SUD
CPL 1950	2278	1358	1339	995	330					
CPL 1952	2292	1467	1335	1046	289					
CPN 1965	2586	1810	1788	1312	238	18		19		
CPL 1967	2496	1724	1679	1416	263					
CPL 1971	2866	2218	2118	1728	390					
CPL 1977	4054	3172	2955	1896	745					
CAP 1983	5563	3995	3477	2383	535					
CHS 1986	9060	5237	5153	2743	619	460	1141	150		
CTP 1989	8814	5867	5672	2679	650	593	1588	162		
CHS 1986	8769	5155	4976	2311	645	519	1339	162		
CAP 1989	6983	5029	4794	2375	532	535	1246	106		
CNN 1989	6980	4278	4156	2051	564	441	592	135	autres 373	
CTP 2009	10177	5531	5348	1653	1241	214	967	183	138	952

	Votants / inscrits	FO /exprimés	CGT /exprim	CFDT /exprim	UECT /exprim	CFTC /exprim	CGC /exprim	SUD /exprim
CPL 1950	59,6	74,3	24,7					
CPL 1952	64	78,4	21,7					
CPN 1965	69,5	81,8	14,8	1,2		1,2		
CPL 1967	69,1	84,4	15,7					
CPL 1971	73,9	81,6	18,4					
CPL 1977	78,2	64,2	25,2	6,4				
CAP 1983	71,8	68,5	15,6	16,1				
CHS 1986	57,8	53,2	12	8,9	22,1	2,3		
CTP 1989	66,5	47,2	11,5	10,5	28	2,9		
CHS 1989	58,8	46,4	13	10,4	26,9	3,3		
CAP 1989	72	49,5	11,1	11,2	26	2,2		
CNN 1989	61,3	49,4	13,6	10,6	14,2	3,3	autres : 9	
CTP 2009	54,4	30,9	23,2	4	18,1	3,4	2,6	17,8