



FÉDÉRATION NATIONALE
ÉQUIPEMENT
ENVIRONNEMENT

ANALYSER ET COMPRENDRE
LES SYSTÈMES
POUR LES COMBATTRE

SYNDICALISME
ET
DIALOGUE SOCIAL

#4 - 18 mai 2026

IMPULSION

Bulletin d'information des agents des
ministères chargés de l'écologie, des
transports, du logement et des
relations avec les collectivités
territoriales

Fédération Nationale de l'Équipement
et de l'Environnement - CGT

Directeur de publication Ivan Candé

Directeur de la rédaction Benjamin
Briant

Conception et réalisation Arnaud
Laffon

Ont participé à la rédaction de ce
numéro :

Ivan Candé - Benjamin Briant - Joseph
Diveres - Claude Lerouge

Photo couverture : pexels - Matteo
Milan

Contact : fnee@equipement.cgt.fr

Site : www.fnee-cgt.fr



FÉDÉRATION NATIONALE
ÉQUIPEMENT
ENVIRONNEMENT

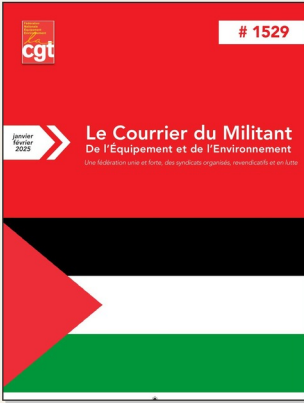
IMPULSION

Sommaire

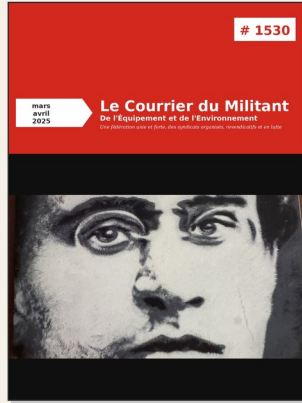
Éditorial , <i>dix ans de dialogue</i>	page 5
Généalogie d'un dispositif	page 9
Le dispositif au travail , <i>une année au CSAM</i>	page 23
La bienveillance , <i>ou l'art de faire du mal avec le sourire</i>	page 31
Le dialogue social à l'épreuve du réel	page 41
Une démocratie sociale sans contradiction ?	page 53
Pour prolonger la réflexion	page 57

Récents et à paraître

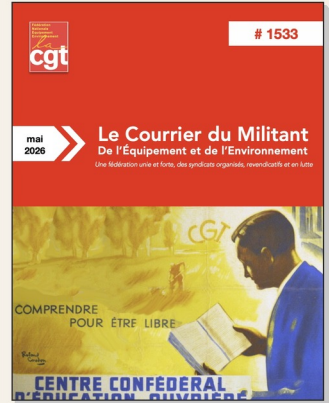
Le Courrier du Militant



N°1529
janvier-février 2025
*Conférence
Palestine Médicale*



N°1530
mars-avril 2025
*Gramsci, hégémonie
et guerre de position*



N°1533
à paraître mai 2026
*La formation,
comprendre pour être libre*

Revue bimestrielle de liaison, de documentation et d'information syndicale de la Fédération Nationale CGT de l'Équipement et de l'Environnement. Dossiers, débats, entretiens, lectures — la pensée syndicale au long cours.

Disponible sur demande à : fnee@equipement.cgt.fr



Éditorial

Un dispositif institutionnel peut se tenir longtemps après avoir perdu sa fonction, à condition que le vocabulaire qui le désignait continue d'en entretenir l'apparence.

Dix ans de dialogue

Le mot est toujours là. Dialogue social. Il figure en tête des circulaires, il ouvre les discours des responsables ministériels, il revient dans la presse spécialisée quand il est question de réformes, de concertations, d'ajustements. Il n'a pas été remplacé. Il a été simplement vidé, lentement, par l'accumulation des dispositifs qui ont transformé ce qu'il désigne. Et ce vidage, précisément parce qu'il s'est accompli sans que le mot change, a produit une situation dont nous n'avons pas encore pris toute la mesure : nous parlons d'un objet qui n'existe plus sous la forme que le mot laisse entendre.

Dix ans. Depuis la loi Rebsamen de 2015, qui a fusionné les instances représentatives du personnel dans le secteur privé. Puis la loi Travail de 2016, qui a inversé la hiérarchie des normes. Puis les

ordonnances de 2017, qui ont substitué le comité social et économique à la trinité comité d'entreprise, délégués du personnel, comité d'hygiène et de sécurité, et qui ont supprimé, de fait, la spécialisation des élus sur les questions de santé et de conditions de travail. Puis, pour la fonction publique, la loi de transformation de 2019, qui a répliqué le geste : disparition des comités techniques, disparition des CHSCT, apparition des CSA qui cumulent et dissolvent à la fois. Érosion des commissions administratives paritaires, dont les compétences ont été retirées en matière de mobilité et de promotion. Apparition des lignes directrices de gestion, qui remplacent la délibération paritaire par une décision unilatérale de l'employeur. Dans chaque cas, le mot dialogue est resté. Dans chaque cas, ce que le mot recouvrait s'est modifié.

Ce numéro d'*Impulsion* ne traite ni d'une réforme particulière, ni d'une loi en préparation. Il traite du cycle dans son ensemble, de ce qu'une décennie de réformes a produit, cumulativement, sur les instances par lesquelles les agents sont représentés dans les ministères, les établissements publics et les opérateurs dont nous avons la charge. Il le traite avec la distance que réclame un bilan : sans urgence, sans indignation performative, sans slogan.

Parce que le constat mérite d'être établi calmement. Les instances existent toujours. Elles se tiennent, elles délibèrent, elles produisent des procès-verbaux. Les organisations syndicales y siègent, les représentants de l'administration y répondent, au moins formellement. Tout a l'apparence d'une démocratie sociale en état de marche. Et pourtant, le pouvoir de contradiction qui faisait jadis la substance de ces instances s'est en grande partie dissous. L'avis simple a remplacé l'avis conforme dans la plupart des cas. La consultation obligatoire coexiste désormais avec la décision qu'elle ne peut pas empêcher. Le paritarisme, là où il subsiste, s'exerce sur un périmètre qui continue de rétrécir.

Un dispositif institutionnel peut se tenir longtemps après avoir perdu sa fonction, à condition que le vocabulaire qui le désignait continue d'en entretenir l'apparence. C'est ce que nous observons.

Et c'est la raison pour laquelle ces pages ne pouvaient pas se limiter à une analyse juridique des textes. Parce que le juridique, aussi précis soit-il, ne suffit pas à rendre compte de ce qui se passe. Il faut, pour comprendre pourquoi ce cycle s'est installé si paisiblement, sans contestation majeure ni débat public à la hauteur de l'enjeu, prêter attention à la langue dans laquelle il s'est tenu. La langue du dialogue, de la concertation, du partenariat, de la co-construction. Une langue de soin qui s'est imposée au moment même où la négociation disparaissait. C'est l'articulation de ces deux dimensions, le dispositif et sa grammaire, qui fait l'objet de ce numéro.

Le numéro s'ouvre par une généalogie du dispositif, depuis la position commune de 2008 jusqu'aux lignes directrices de gestion d'aujourd'hui. Il se poursuit par un texte de Joseph Diveres, qui analyse la langue dans laquelle ce dispositif s'est installé. Il expose ensuite, à travers plusieurs situations documentées dans les ministères et les établissements, ce que le dialogue social est concrètement devenu sur le terrain. Il examine enfin ce que produit la présence syndicale dans un cadre dont la fonction s'est transformée, sans prescrire, simplement en constatant.

Il ne s'agit pas, dans ces pages, de juger. Il s'agit d'établir. De donner aux agents qui liront ce numéro, quelle que soit leur place dans nos organigrammes, les éléments qui leur permettront de lire eux-mêmes ce qu'ils ont vu se passer autour d'eux, et, peut-être, ce qu'ils ont fait ou laissé faire. Parce qu'une démocratie sociale qui n'est plus en état de produire des contradictions est une démocratie sociale sur laquelle il est temps de se demander ce qu'elle est devenue.

C'est cette question que nous posons.

Ivan Candé
Secrétaire général de la FNEE-CGT



1- D'où vient le mal ?

Les instances existent. Les procédures se tiennent. Les avis sont recueillis. Mais le pouvoir de contradiction qui faisait la substance du paritarisme s'est, pour l'essentiel, déplacé vers l'employeur. Le paritarisme gestionnaire est devenu un paritarisme consultatif. Ce n'est pas la même chose.

Généalogie d'un dispositif

Le dialogue social n'est pas un objet naturel. Il est une construction historique datée, qui s'est installée dans la langue administrative et dans la langue commune au cours des vingt dernières années, au point que l'expression paraît aujourd'hui recouvrir une réalité allant de soi. Cette évidence est récente. Si elle est récente, c'est qu'elle a été produite, par une succession d'actes législatifs dont il importe de retracer la cohérence. Parce qu'aucun de ces actes, pris isolément, ne permet de comprendre ce qui s'est joué. Pris ensemble, ils dessinent un dispositif au sens précis du terme : un ensemble hétérogène d'éléments (textes, institutions, procédures, discours) qui produit, par leur articulation même, une réalité nouvelle.

Ces pages proposent une généalogie. Non pas une histoire chronologique au sens narratif du terme, mais un retour aux moments où se sont prises les décisions qui ont transformé, cumulativement,

l'architecture de la représentation du personnel en France. Nous partirons du secteur privé, parce que c'est dans le secteur privé que s'est élaborée la matrice du dispositif. Nous suivrons ensuite la manière dont cette matrice a été répliquée, avec quelques adaptations, dans la fonction publique. Et nous examinerons ce qu'il reste aujourd'hui du paritarisme dont les instances portent encore le nom.

Un mot de méthode, pour finir cette ouverture. Les pages qui suivent ne constituent pas un manuel de droit du travail ou de droit de la fonction publique. Elles mobilisent des références juridiques précises parce que la précision est la condition de l'analyse. Mais leur propos est ailleurs. Il est d'établir la cohérence d'une séquence. De montrer que ce qui a été présenté, à chaque étape, comme une simplification ou une modernisation, s'inscrit en réalité dans une logique continue dont la direction est lisible à qui prend la peine de la relire.

Le secteur privé comme matrice

La séquence commence le 9 avril 2008. Ce jour-là, les trois organisations patronales représentatives de l'époque, MEDEF, CGPME et UPA, signent avec deux organisations syndicales, CGT et CFDT, un texte intitulé Position commune sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme. FO et CFTC ne signent pas. La position commune sera transposée dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Ce texte est rarement cité comme point de départ dans les synthèses juridiques qui rétrospectivement racontent la séquence. C'est pourtant là que s'installent deux gestes qui vont structurer tout ce qui suivra. Le premier geste est la définition de la représentativité syndicale par la mesure d'audience électorale, tous les quatre ans, avec un seuil de 10 % dans l'entreprise et de 8 % dans la branche et au niveau national interprofessionnel. Ce dispositif, qui a ses mérites dans l'ordre de la démocratie, produit des effets collatéraux importants : il fait de la représentativité un objet à reconquérir en permanence, il met les organisations en concurrence électorale

continue, et il déplace le centre de gravité du syndicalisme de la capacité de mobilisation vers la capacité d'implantation. Le second geste est l'installation de la notion de développement du dialogue social comme objectif partagé des partenaires sociaux. Le vocabulaire n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau, c'est qu'il devient à partir de ce moment-là le cadre conceptuel dans lequel sont pensées toutes les réformes suivantes.

Sept ans s'écoulent entre cette position commune et l'acte législatif suivant. Pendant ces sept années, la crise financière de 2008, les politiques de réduction des déficits publics, la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi installent progressivement un contexte dans lequel la flexibilisation du marché du travail apparaît comme une nécessité consensuelle. Lorsque la loi Rebsamen du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi est promulguée, le terrain est prêt.

La loi Rebsamen modifie trois dimensions importantes du dispositif de représentation du personnel dans le secteur privé. Elle étend la délégation unique du personnel, qui permet à un même élu de cumuler les mandats de délégué du personnel et d'élu au comité d'entreprise, aux entreprises de 50 à 299 salariés, au lieu de 50 à 199 précédemment, et elle permet, par accord, l'inclusion du CHSCT dans la délégation unique. Elle regroupe les négociations annuelles obligatoires, jusque-là dispersées, en trois blocs thématiques. La simplification est présentée comme un progrès, mais elle réduit mécaniquement la fréquence et la profondeur des négociations sur chacun des thèmes anciennement traités séparément. Elle crée enfin les commissions paritaires régionales interprofessionnelles, destinées à couvrir les salariés des très petites entreprises qui n'ont pas de représentants du personnel, mais dont la compétence est strictement consultative et dont les moyens sont limités.

La loi Travail du 8 août 2016, dite loi El Khomri, accomplit l'acte législatif le plus décisif de la séquence. Son article 2 organise, en matière de durée du travail, une inversion complète de la hiérarchie des normes. Jusqu'à cette date, la règle était que la convention de branche primait sur l'accord d'entreprise, et que l'accord d'entreprise

ne pouvait déroger à la convention de branche que dans un sens favorable au salarié. Ce principe protecteur, hérité de la tradition juridique française du droit du travail, est renversé : l'accord d'entreprise peut désormais déroger à la convention de branche, y compris dans un sens défavorable au salarié. Dans le même texte, le dispositif du référendum d'entreprise permet à l'employeur de faire valider par consultation directe des salariés un accord signé par des organisations syndicales minoritaires représentant au moins 30 % des suffrages. Ce dispositif, qui se présente comme une extension démocratique, a pour effet pratique de contourner l'opposition des organisations majoritaires lorsqu'elles refusent de signer.

La séquence se clôt le 22 septembre 2017, avec les ordonnances dites Macron, et principalement l'ordonnance n° 2017-1386 qui crée le comité social et économique. Le CSE fusionne en une instance unique trois instances jusque-là distinctes : le comité d'entreprise, les délégués du personnel, et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. La conséquence est d'une grande portée. Le CHSCT, créé en 1982 par les lois Auroux, était devenu au fil des décennies une institution spécialisée dotée de compétences propres : capacité de saisir la justice, d'ordonner des expertises, de conduire des enquêtes après accident. Le CSE hérite de ces compétences en droit, mais il les exerce désormais à côté des missions qui incombaient au comité d'entreprise et aux délégués du personnel, dans un volume d'heures de délégation sensiblement réduit par rapport à la somme des volumes anciens. La spécialisation santé,



sécurité et conditions de travail, qui faisait la force du CHSCT, se dilue. Une commission santé, sécurité et conditions de travail peut être instituée au sein du CSE, mais elle n'est obligatoire qu'à partir de 300 salariés, alors que le CHSCT était obligatoire dès 50. Entre 50 et 299 salariés, soit l'immense majorité des entreprises concernées par l'obligation de représentation, la spécialisation a donc simplement disparu. Les ordonnances limitent par ailleurs à trois le nombre de mandats successifs qu'un élu peut exercer, ce qui écarte mécaniquement les représentants les plus expérimentés des instances où l'expérience est la plus utile.

Cette séquence, prise dans son ensemble, obéit à une logique que chacun de ses auteurs a présentée comme relevant de la simplification et de la modernisation. La logique est pourtant plus facilement lisible si on la décrit dans ses effets : réduction du nombre d'instances, réduction du nombre d'élus, réduction du nombre d'heures de délégation, réduction de la spécialisation, réduction du périmètre de l'accord de branche, extension des pouvoirs unilatéraux de l'employeur au moyen de l'accord d'entreprise et du référendum. À chaque étape, ce qui est présenté comme un gain d'efficacité procédurale est, structurellement, un transfert de capacité d'action de la représentation du personnel vers la direction. Ce transfert a été préparé par la loi du 20 août 2008, rendu possible par l'inversion de la hiérarchie des normes de 2016, et accompli par la création du CSE en 2017. Neuf ans de continuité, sous quatre majorités politiques différentes : droite de 2008 à 2012, gauche de 2012 à 2017, centre à partir de 2017. La continuité de la logique traverse les alternances. Ce fait, en lui-même, mérite d'être noté.

La réplique dans la fonction publique

La fonction publique dispose de sa propre architecture de représentation, héritée du statut général des fonctionnaires de 1946 et du statut général de 1983 à 1984. Cette architecture est organisée depuis les années 1940 autour de deux piliers principaux : les comités techniques, qui traitent des questions collectives relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, et les commissions administratives paritaires, qui traitent des questions individuelles

relatives à la carrière des agents, c'est-à-dire les mutations, l'avancement, la promotion et la discipline. La loi du 23 décembre 1982 y ajoute les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. À ces trois instances s'ajoutent d'autres structures consultatives, conseils supérieurs, commissions paritaires diverses, qui constituent ensemble ce que l'on nomme le paritarisme dans la fonction publique.

Cette architecture a ses défauts, reconnus de longue date. Elle est complexe, les instances se recoupent sur certains sujets, les procédures peuvent être lourdes. Mais elle obéit à une logique cohérente : la représentation du personnel est appelée à donner son avis, et dans certains cas à délibérer conjointement avec l'administration, sur l'ensemble des décisions qui concernent les agents. Le paritarisme n'est pas, dans cette logique, une procédure décorative. Il est l'instrument par lequel les fonctionnaires participent, à travers leurs représentants élus, à la gestion de leur propre situation professionnelle. Cette participation n'est pas un droit syndical au sens strict. Elle est une dimension constitutive du statut général.

La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, préparée par les accords dits de Bercy du 2 juin 2008, introduit un premier ensemble de modifications. Elle instaure la négociation dans la fonction publique, qui jusque-là n'était pas reconnue comme telle, et elle aligne les modalités de mesure de la représentativité syndicale dans la fonction publique sur celles qui se mettent en place dans le secteur privé. Cette loi prépare le terrain, sans encore engager les réformes de fond.

Le protocole PPCR, relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations, négocié en 2015 et signé par une majorité d'organisations syndicales, installe un autre élément du dispositif. Il engage une refonte des grilles indiciaires et des parcours de carrière, avec transformation de primes en points d'indice. Ce protocole, qui porte sur les rémunérations, n'affecte pas directement l'architecture de la représentation du personnel. Mais il installe, à l'intérieur de la fonction publique, une logique de négociation périodique sur les

rémunérations qui commence à déplacer le paritarisme gestionnaire vers un paritarisme de négociation, dans un mouvement qui semble moderniser et qui, en réalité, prépare le désarmement des outils paritaires au profit d'un dialogue social conçu à l'image du secteur privé.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dite loi TFP, accomplit le basculement. Portée par Olivier Dussopt, alors secrétaire d'État à la fonction publique, votée dans un calendrier parlementaire resserré, elle modifie profondément trois dimensions du paritarisme.

Elle crée les comités sociaux d'administration dans la fonction publique d'État, les comités sociaux territoriaux dans la fonction publique territoriale, et les comités sociaux d'établissement dans la fonction publique hospitalière. Ces nouvelles instances fusionnent les comités techniques et les CHSCT. Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, dite F3SCT, peut être instituée au sein des comités sociaux, mais elle n'est obligatoire qu'à partir d'un seuil de 200 agents, sauf risques particuliers. Comme dans le secteur privé avec la commission santé, sécurité et conditions de travail, la conséquence est que la spécialisation santé sécurité, qui disposait auparavant d'une instance dédiée avec des compétences propres, se trouve diluée dans une instance généraliste. Les nouvelles instances sont mises en place à partir du premier scrutin de décembre 2022, pour un mandat qui court jusqu'en décembre 2026.

Elle modifie les compétences des commissions administratives paritaires. À compter du 1er janvier 2020, les CAP ne sont plus compétentes pour donner un avis préalable sur les décisions individuelles de mutation, de mobilité, de détachement et de réintégration. À compter du 1er janvier 2021, elles ne sont plus compétentes pour donner un avis préalable sur les décisions d'avancement de grade et de promotion interne. Autrement dit, en deux ans, les CAP se trouvent privées de la quasi-totalité de leurs attributions historiques en matière de gestion de carrière. Leur compétence résiduelle porte essentiellement sur les situations

défavorables aux agents : refus de titularisation, licenciement pour insuffisance professionnelle, discipline, refus de certaines positions statutaires.

Elle crée le dispositif des lignes directrices de gestion. Les LDG sont un document unilatéral adopté par l'autorité territoriale ou par le chef de service, qui fixe les orientations pluriannuelles en matière de promotion, de mobilité et d'accompagnement des parcours. Ce document est soumis à l'avis du comité social compétent, mais cet avis est un avis simple : l'autorité employeur peut passer outre et arrêter les lignes directrices telles qu'elle les a conçues. La substitution est d'une grande portée. Les critères de promotion et de mobilité qui étaient précédemment discutés en CAP, sur des cas individuels, dans un cadre paritaire, sont désormais fixés à l'avance par l'employeur dans un document général, sur lequel la représentation du personnel a un droit de regard mais pas un droit de contradiction. L'individuel est remonté au général, et le général est devenu unilatéral.

La loi TFP ne se limite pas à cette refonte des instances. D'autres de ses dispositions complètent le tableau. Elle introduit la rupture conventionnelle dans la fonction publique, qui permet à un agent de quitter la fonction publique avec une indemnité négociée. Elle élargit les possibilités de recours aux agents contractuels, y compris sur des emplois permanents de catégorie A, B et C. Elle prévoit le détachement d'office des fonctionnaires dont les missions sont transférées à une personne morale de droit privé ou public. Chacune de ces dispositions, prise isolément, peut être décrite comme répondant à un objectif légitime. Prises ensemble, elles organisent une flexibilisation considérable de l'emploi public, une porosité nouvelle entre statut et contrat, et une capacité renforcée de l'employeur public à restructurer ses effectifs sans passer par les procédures paritaires qui, jusque-là, encadraient de telles opérations.

La lecture rétrospective de cette loi fait apparaître une réplique assez exacte de la logique qui avait structuré la séquence de 2015 à 2017 dans le secteur privé. Fusion des instances représentatives. Érosion de la spécialisation santé sécurité. Affaiblissement des

instances individuelles au profit d'instruments généraux unilatéraux. Extension des marges de manœuvre de l'employeur dans la gestion des carrières et des effectifs. Les textes sont différents, les institutions sont différentes, le vocabulaire est parfois différent, mais la direction est la même. Ce qui avait été élaboré dans le privé à partir de 2015 est transposé dans le public à partir de 2019, au moment précis où les effets du CSE dans le privé commencent à se faire mesurer et où les bilans disponibles auraient dû, en toute rigueur, inviter à la prudence.

Ce qu'il reste

Au terme de cette double séquence, il est utile d'examiner avec précision ce qu'il reste aujourd'hui des compétences paritaires dans la fonction publique.

Les comités sociaux d'administration conservent une compétence consultative sur les projets d'organisation des services, sur les règles de gestion des ressources humaines communes à l'ensemble des agents, sur la politique d'égalité professionnelle, sur le bilan social devenu rapport social unique, sur certaines questions relatives à la formation. Cette compétence est réelle, au sens où les projets doivent être présentés au CSA avant mise en œuvre, et où les procès-verbaux font foi. Elle est cependant limitée à un avis simple, ce qui signifie que l'employeur peut passer



outre à un avis défavorable et mettre en œuvre le projet tel qu'il l'avait conçu. La pratique courante, dans les ministères et les établissements, consiste à présenter les projets, recueillir les avis, tenir compte de certaines remarques techniques mineures, et arrêter la décision. Les votes unanimes contre, lorsqu'ils se produisent, n'empêchent pas la décision.

Les formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, lorsqu'elles existent, exercent les compétences héritées des CHSCT sur un périmètre qui reste important : analyse des risques professionnels, suite aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, visites de sites, droit d'enquête. Là aussi, la compétence est réelle. Mais elle s'exerce désormais dans un cadre où la F3SCT n'est qu'une formation du CSA, pas une instance autonome. Son calendrier est articulé à celui du CSA. Ses rapports remontent au CSA. Son existence même dépend du franchissement d'un seuil d'effectif. Cette configuration produit des effets concrets : les élus spécialisés en santé et sécurité sont moins nombreux, moins formés sur la durée, moins disponibles pour un suivi continu des situations à risque. La vigilance collective, qui était l'une des fonctions historiques du CHSCT, s'en trouve affaiblie.

Les commissions administratives paritaires conservent une compétence sur les situations individuelles défavorables aux agents. Elles sont consultées sur les refus de titularisation, les licenciements pour insuffisance professionnelle, les sanctions disciplinaires, les refus de certaines demandes individuelles. Cette compétence, dans sa nature même, est devenue principalement défensive. Les CAP ne sont plus des lieux où se discute la progression des carrières. Elles sont des lieux où se défend, au cas par cas, la situation d'un agent menacé par une décision administrative défavorable. Le paritarisme, dans ce périmètre, conserve sa dignité et sa fonction. Mais il a perdu la dimension constructive qui le caractérisait historiquement.

Le bilan peut être formulé en une phrase. Les instances existent. Les procédures se tiennent. Les avis sont recueillis. Mais le pouvoir de contradiction qui faisait la substance du paritarisme s'est, pour

l'essentiel, déplacé vers l'employeur. Le paritarisme gestionnaire est devenu un paritarisme consultatif. Ce n'est pas la même chose.

Une analyse juridique, si précise soit-elle, ne suffit pas à rendre compte de la stabilité du dispositif. Parce qu'un dispositif de cette ampleur, si manifestement défavorable à la représentation du personnel, ne pourrait pas se maintenir s'il n'était pas accompagné par une transformation du vocabulaire dans lequel il se tient. La notion de dialogue social n'est pas un simple terme technique. Elle est le nom donné à la situation que nous venons de décrire, et c'est par l'imposition de ce nom que la situation acquiert son acceptabilité collective. Comprendre comment cette imposition s'est produite, comment elle continue d'opérer, comment elle affecte jusqu'à la pensée des premiers concernés, c'est l'objet du texte qui suit. Ce que la généalogie juridique a établi dans le registre des institutions, l'analyse de Joseph Diveres page 31 l'établit dans le registre de la langue.

Le vocabulaire de la réforme

Chaque étape de la séquence législative que nous venons de décrire a été présentée au public, à l'opinion, et aux agents concernés, dans un vocabulaire qui mérite d'être examiné pour lui-même. Parce que le vocabulaire utilisé n'a pas seulement décrit les réformes : il a contribué à les rendre pensables et acceptables.

Simplification. Ce mot revient dans tous les exposés des motifs. Simplification du paysage des instances représentatives, simplification des procédures, simplification de la vie des entreprises ou des services. Ce qui est présenté comme une simplification est structurellement une réduction : moins d'instances, moins d'élus, moins d'heures de délégation, moins de procédures consultatives. La simplification a un sens précis : la réduction du nombre d'obstacles procéduraux que rencontre l'employeur dans la conduite de sa politique.

Modernisation. La modernisation est invoquée pour justifier la disparition du CHSCT, la fusion des instances, la refonte des CAP, la substitution des lignes directrices de gestion aux critères paritaires. Le présupposé du terme est que l'ancien est, par définition, dépassé. Il dispense de justifier ce qui remplace ce qui a été supprimé. La modernisation est rarement décrite dans ses contenus. Elle est invoquée comme nécessité.

Dialogue social. Cette expression, qui nomme le dispositif dans son ensemble, est l'aboutissement de la séquence. Elle substitue au terme plus ancien et plus conflictuel de relations sociales un terme qui insiste sur la dimension communicative, apaisée, consensuelle de la relation entre employeur et représentants du personnel. Le dialogue n'est pas la négociation. Il n'est pas non plus la consultation. Il est un régime de relations dans lequel les parties échangent, se comprennent, cherchent à construire ensemble. C'est un terme qui pré-qualifie la relation avant même que le contenu en soit défini.

Concertation. Ce mot, qui accompagne régulièrement le dialogue social, désigne une procédure intermédiaire entre l'information et la négociation. La concertation ne produit pas d'engagement réciproque, contrairement à la négociation. Elle ne donne pas lieu à un vote, contrairement à la consultation d'une instance. Elle est un échange, dont l'issue appartient à celui qui l'a ouverte.

Partenaires sociaux. Le terme, qui s'impose progressivement à partir des années 1980, substitue à l'ancienne qualification d'organisations syndicales une dénomination qui inscrit employeurs et salariés dans une relation de partenariat, c'est-à-dire d'association dans un projet commun. La notion efface la différence de position structurelle entre ceux qui emploient et ceux qui sont employés.

Co-construction. Plus récent, ce terme est utilisé pour désigner les procédures par lesquelles les projets de réforme sont élaborés en associant les organisations syndicales à leur préparation. La co-construction tient lieu, dans le discours public, de garantie que le projet final prend en compte les points de vue des uns et des autres. Elle ne donne toutefois aucun pouvoir de blocage, aucun pouvoir d'amendement de droit, aucun engagement contractuel. Elle est une méthode de conception, pas un régime de décision.

Ce vocabulaire n'a pas été construit par hasard. Il a été patiemment installé, à partir des années 1980, comme cadre conceptuel dans lequel les réformes successives pouvaient être présentées sans faire apparaître la dimension asymétrique des relations qu'elles structuraient. Il est aujourd'hui si bien intégré qu'il opère, dans la langue des agents, sans que ceux qui l'emploient en mesurent encore la portée. Le chapitre qui suit, signé Joseph Diveres, s'attache précisément à démontrer ce mécanisme en prenant pour objet une figure particulière de ce vocabulaire : la bienveillance.





Le dispositif au travail : Une année au CSAM

Trois sens de l'avis

Le comité social d'administration ministériel qui couvre nos deux ministères publie chaque année, en application de l'article 25 de son règlement intérieur, le relevé des suites données aux avis qu'il a rendus. Le document est modeste. Il tient sur quelques pages, en colonnes serrées, sans commentaire. Il dit, ligne après ligne, ce qu'il advient de la consultation des représentants du personnel au plus haut niveau de l'organisation ministérielle. Le relevé pour l'année 2025 mérite d'être lu pour ce qu'il établit, parce qu'aucun texte d'analyse ne dirait avec autant d'économie ce que cette archive établit d'elle-même.

Le CSAM s'est réuni à quatre reprises au cours de l'année, et la formation spécialisée ministérielle une fois. Treize points ont fait l'objet d'un avis ou d'une motion — onze projets de textes, décrets statutaires, arrêtés, plans d'action, et deux motions intersyndicales. Sur les onze textes, cinq ont reçu un avis favorable, deux ont reçu un avis défavorable, et quatre ont reçu un avis réputé donné. Cette dernière catégorie mérite qu'on s'y arrête, parce qu'elle constitue,

avec le mécanisme qui la complète, l'innovation procédurale la plus éclairante du cadre actuel.

Le règlement de l'instance distingue trois sens de l'avis. L'avis favorable est rendu lorsque le projet recueille, à main levée, une majorité de voix POUR. L'avis défavorable est rendu lorsque le projet recueille un vote CONTRE unanime, sans aucune voix POUR ni aucune abstention. Entre ces deux extrêmes, l'avis réputé donné couvre tous les cas où le projet n'obtient pas la majorité POUR mais bénéficie d'au moins une voix POUR ou d'une abstention. Il faut prendre la mesure de cette construction. Quatorze voix CONTRE, une voix POUR, zéro abstention : avis réputé donné, le projet passe. Treize voix CONTRE, deux abstentions, zéro voix POUR : avis réputé donné, le projet passe. La majorité expressément défavorable des élus n'a, dans cette architecture, aucune force d'arrêt. Une seule voix dissonante, du côté de l'employeur ou du côté d'une organisation décidée à s'abstenir, suffit à neutraliser arithmétiquement le rejet de toutes les autres. Le règlement n'a pas seulement prévu que la consultation s'accomplisse en l'absence d'avis. Il a prévu qu'elle s'accomplisse contre l'avis explicite des élus, dès que ce désaccord n'est pas absolu.

Reste l'avis défavorable au sens strict, c'est-à-dire l'unanimité du rejet. Ce vote-là, et lui seul, déclenche un mécanisme particulier. Le règlement intérieur impose à l'administration de représenter le texte à la séance suivante, après *recherche de compromis*. La formule est précieuse, parce qu'elle laisse au lecteur du règlement l'impression qu'il existe, dans la procédure, un moment où l'administration et les organisations syndicales se retrouvent pour examiner ensemble ce qui pourrait être modifié. La réalité du dispositif est plus prosaïque. À la deuxième présentation, et quel que soit le sens du second vote — y compris s'il reproduit l'unanimité du premier —, le texte est considéré comme valablement consulté. La recherche de compromis n'est pas une obligation de résultat. Elle n'est pas davantage une obligation de procédure définie. Elle est une formule qui occupe l'espace

réglementaire entre les deux séances, et dont la fonction principale est de permettre à la deuxième séance d'exister en bonne forme.

Le cas ADEME, avril mai 2026

Le cas est en train de se dérouler à l'heure où ces lignes s'écrivent. Le 28 avril 2026, le CSAM examinait le rapport de présentation de l'article 7 du projet de loi visant à *renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics*. Cet article fait des DREAL les délégations régionales de l'ADEME, prévoit la mise à disposition d'office des agents de l'agence dans les services déconcentrés du ministère, et confère le pouvoir hiérarchique aux préfets sur ces personnels. Vote des organisations syndicales : quinze voix CONTRE, zéro voix POUR, zéro abstention. Avis défavorable au sens strict. Le secrétaire général du ministère a, comme le règlement l'y invite, convoqué le CSAM en seconde séance, pour le 6 mai. La recherche de compromis, sur l'intervalle d'une semaine, a produit le résultat suivant : aucune modification de l'article 7, aucune modification du dispositif, aucune modification du calendrier. Le rapport de présentation, lui, a été allongé. Un paragraphe sur la trajectoire de la future programmation pluriannuelle de l'énergie a été ajouté, pour expliquer pourquoi le rapprochement est nécessaire. Une phrase a été ajoutée sur le schéma immobilier de l'ADEME, pour préciser que le rapprochement se fera *sans évolution* de ce schéma. Le mot *interface*, qui qualifiait dans la première version la relation entre les politiques de l'agence et l'action des services déconcentrés, a été remplacé par le mot *adhérence*. La concession est lexicale.

Il faut nommer ce qui se passe entre la séance du 28 avril et celle du 6 mai pour ce que c'est. La procédure consultative a fonctionné dans les formes. Quinze voix se sont exprimées contre un projet. Le règlement a déclenché la procédure prévue. La procédure a produit un nouveau rapport de présentation, plus long que le précédent, qui ne modifie rien à ce que l'instance avait rejeté. Le 6 mai, le CSAM se prononcera de nouveau. Quel que soit le résultat de ce second vote, l'article 7 sera porté devant le Parlement dans la



rédaction examinée le 28 avril. La consultation aura été conduite, deux fois, dans le respect intégral du règlement. Le projet aura survécu intact à deux votes potentiellement défavorables. C'est précisément ce que le dispositif est fait pour produire.

Sur les huit textes soumis avant la fin de l'année 2025, l'ensemble a été publié au *Journal officiel* dans les semaines qui ont suivi la séance. Aucun n'a été retiré. Aucun n'a fait l'objet d'une modification substantielle entre le projet présenté et le décret ou l'arrêté finalement adopté. Décret du 26 mai sur l'avancement à la DGAC, arrêté du 12 mars sur les lanceurs d'alerte, arrêté du 9 juillet sur les retraites des ouvriers des parcs et ateliers, décret du 28 juillet sur les ingénieurs électroniciens de la sécurité aérienne, décret du même jour sur le recrutement exceptionnel à la DGAC, trois décrets du 29 octobre sur les officiers de port et l'échelonnement indiciaire – tous figurent au recueil des textes adoptés conformément à ce qui avait été présenté en séance, indépendamment de la nature de l'avis recueilli. Les trois textes soumis le 27 novembre, dont les deux qui ont reçu un avis défavorable au sens strict, attendaient leur publication au moment où le relevé a été établi.

Restent les deux motions, qui disent autre chose, parce qu'elles ne portent pas sur des projets que l'administration soumet à l'instance, mais sur des demandes que l'instance adresse à l'administration. La direction de la procédure est inversée. L'effet, lui, ne l'est pas. La motion intersyndicale du 30 janvier demandait l'organisation en urgence d'un CSAM budgétaire exceptionnel sur le projet de loi de finances 2025, en présence des différents ministres du pôle ministériel. Suite donnée : *transmission au cabinet*. Aucun CSAM budgétaire exceptionnel n'a été organisé. La motion votée à l'unanimité de la formation spécialisée du 11 avril demandait l'organisation d'une visite de la F3SCT-M sur les sites de la direction générale des territoires et de la mer en Guyane, à la suite d'alertes sur les conditions de travail des agents. Suite donnée : *transmission au cabinet du ministre*. *Un courrier de réponse a été adressé aux membres de la F3SCT-M le 18 juin 2025*. Aucune visite n'a été organisée. La compétence de visite des sites en cas de signalement de risques professionnels est l'une des prérogatives héritées des CHSCT. Dans la lettre du règlement, elle est une prérogative de l'instance. Dans les faits que documente cette ligne du relevé, elle est une demande qui peut faire l'objet d'un courrier de réponse.

Treize occasions, en une année, pour la représentation du personnel ministériel d'exercer la compétence consultative que la loi lui reconnaît. Huit textes adoptés conformément à ce qui avait été présenté. Quatre avis arithmétiquement neutralisés par la mécanique du *réputé donné*. Deux avis défavorables au sens strict, dont l'un est en cours de représentation à l'heure où ces lignes s'écrivent, sans modification du texte. Deux motions sans réponse opérante. Le dispositif tient ses séances. Il produit ses procès-verbaux. Il rend ses avis, ou il rend l'absence de ses avis, ou il rend deux fois le même avis défavorable. Quel que soit ce qu'il rend, il ne contraint pas la décision.

C'est une mécanique qu'il faut connaître pour mesurer ce que veut dire, aujourd'hui, *consulter le comité social*. Le verbe garde son apparence d'activité réelle. La procédure, elle, a été calibrée pour que rien de ce qui se passe dans la séance ne puisse compromettre

ce qui a été décidé avant elle. C'est le sens administratif du dispositif. C'est aussi, en toute rigueur, sa réussite.

Pourquoi y siéger

Reste alors une question dont la formulation est plus simple qu'on ne le voudrait. Si le dispositif est calibré pour que rien de ce qui se dit dans les instances ne puisse compromettre ce qui a été décidé avant elles, à quoi bon y siéger ? La question est légitime, et elle se pose aux élus eux-mêmes, qui consacrent à ce travail des heures de préparation, des journées de séance, une part importante de leur engagement militant. Y répondre demande qu'on prenne au sérieux ce que la présence permet de faire, et ce que l'absence rendrait impossible.

Le comité social, dans le cadre actuel, n'est pas un lieu où l'on arrête une décision. Il est devenu un lieu où l'on documente le désaccord, où l'on contraint l'administration à exposer ses projets dans les formes, où l'on accède à des informations qu'aucune autre voie ne donne, où l'on défend, au cas par cas, des situations individuelles que personne d'autre ne défendra, et où les organisations syndicales construisent ensemble les analyses qu'elles porteront ensuite ailleurs. Aucune de ces fonctions, prise isolément, ne suffit à justifier l'investissement qu'elles demandent. Ensemble, elles constituent un point d'appui qui n'a pas d'équivalent.

L'archive d'abord. Une décision qui n'a pas été contestée passe pour consensuelle. Une décision qui a été votée contre, à voix expressément contraires, par une majorité d'élus, devient une décision contestée — quel que soit le sens que le règlement lui fait conserver juridiquement. Le procès-verbal d'une séance reste. Il peut nourrir un recours contentieux ultérieur. Il peut être cité dans la presse spécialisée, dans les rapports d'inspection, dans les analyses qui se feront plus tard sur ce qui s'est passé pendant ces années. Faire écrire le désaccord, c'est priver le récit dominant de sa fluidité. Ce n'est pas peu. L'accès ensuite. L'administration qui sollicite l'avis du comité social est tenue de produire un rapport de

présentation, des projets de textes, des justifications motivées. Ces documents existent parce que la consultation est obligatoire. Sans elle, ils ne seraient pas produits, ou ils ne le seraient pas dans les mêmes formes, ou ils ne seraient pas transmis aux représentants du personnel. La présence en instance est, dans cette mesure, une condition de la transparence relative qui subsiste sur ce que l'administration prépare. Les pages qu'on vient de lire ne pourraient pas se faire sans elle. Le relevé qu'elles commentent, les rapports de présentation qu'elles mettent en regard, le détail des votes du 28 avril : tout cela vient du travail des élus, et il n'y a pas d'autre source.

La défense individuelle aussi. Les commissions administratives paritaires conservent une compétence sur les situations défavorables aux agents. Les formations spécialisées exercent un droit d'alerte sur les risques professionnels. Ces compétences résiduelles, si modestes qu'elles paraissent au regard de ce qui a été retiré, sont les seules qui permettent encore de défendre, agent par agent, un cas que l'administration aurait préféré régler sans contradiction. Ce travail-là est invisible. Il n'apparaît pas dans les analyses du dispositif. Il n'a pas la dignité du débat sur l'organisation des services. Il n'en est pas moins, pour les agents qui en bénéficient, ce qui peut faire la différence entre une carrière brisée et une situation préservée. La coordination enfin. Les séances d'instance sont, pour les organisations syndicales représentatives, l'un des rares lieux où elles se rencontrent dans une logique commune — non pas pour faire alliance, ce qui n'a pas toujours de sens, mais pour construire des analyses partagées, déposer des contributions communes, voter ensemble lorsque la situation le permet. Le vote unanime du 28 avril sur l'article 7 du projet de loi n'est pas tombé du ciel. Il a été préparé, dans les jours qui ont précédé, par un travail de coordination entre organisations dont les positions ne se confondent pas. La présence en instance crée le terrain de cette coordination. L'absence le rendrait, sinon impossible, au moins beaucoup plus difficile.

Le rapport de forces, dans nos administrations comme ailleurs, ne se joue pas dans les seules instances de représentation. Il se joue

aussi dans les services, dans la mobilisation des agents, dans la grève, dans la presse, dans le recours au juge. La présence en instance n'en est probablement pas la part la plus déterminante. Mais elle est une part qu'aucune autre ne remplace. Documenter le désaccord. Accéder à l'information. Défendre les situations individuelles. Construire les analyses communes. Voilà ce que la présence permet de faire — précisément, modestement, durablement. Voilà ce que l'absence rendrait impossible, ou rendrait possible à des conditions si difficiles qu'elle reviendrait, en pratique, à céder le terrain. Y siéger n'est pas faire confiance au dispositif. C'est tenir une place dans laquelle, malgré le dispositif, le travail syndical de fond continue de se faire. C'est cette continuité-là, par les élus dans les instances comme par les militants dans les services, qui rend possible, le moment venu, ce que les instances ne permettent pas d'obtenir.





La bienveillance

La bienveillance est le parfum qu'on vaporise sur les décombres.

Les pages qui précèdent ont établi, à partir des textes de loi, la cohérence d'une séquence législative qui a profondément modifié l'architecture de la représentation du personnel. Cet établissement était nécessaire. Il n'est pas suffisant. Un dispositif juridique ne tient pas de lui-même. Il tient parce qu'il est porté par une langue qui le rend pensable, acceptable, parfois désirable aux yeux de ceux qui le subissent.

Le texte qui suit, signé Joseph Diveres, prend pour objet l'une des figures les plus efficaces de cette langue : la bienveillance managériale. L'analyse mobilise la catégorie bourdieusienne de violence symbolique. Elle occupe dans ce numéro la place centrale que l'économie de notre propos lui assigne : entre la généalogie juridique qui précède, et les situations de terrain qui suivent. Elle est publiée telle que son auteur l'a écrite.*

La rédaction

*Joseph Diveres signe sous ce nom des analyses sur les transformations contemporaines du travail et du syndicalisme, parues dans plusieurs publications militantes. Le texte qui suit a été commandé pour ce numéro et reflète la position de son auteur.

La bienveillance, ou l'art de faire du mal avec le sourire

Joseph Diveres

Ouvrez n'importe quel livret d'accueil, écoutez n'importe quel discours de direction en séminaire, lisez n'importe quelle charte managériale affichée dans les « open spaces » : le mot est là, omniprésent, lisse, irréfutable. « Notre management est fondé sur la bienveillance. » « Nous construisons un environnement de travail bienveillant. » « La direction s'engage à traiter chaque collaborateur avec bienveillance. » Bienveillant. Toujours bienveillant. Comme si la bienveillance était en elle-même une politique sociale, un engagement, une protection. Comme si vouloir du bien aux gens dispensait de leur en faire.

Il est temps de nommer ce que ce mot dissimule. La bienveillance, telle qu'elle est massivement déployée dans le vocabulaire managérial contemporain, n'est pas une valeur. C'est l'habillage affectif d'une domination qui ne veut pas dire son nom. Et en cela, elle est plus dangereuse que la brutalité franche — parce qu'elle rend la résistance illégitime, le conflit indécent, et le militant syndical coupable d'être ce qu'il est.

La bienveillance comme arme idéologique

Revenons à ce que le mot signifie réellement. Être bienveillant, c'est « vouloir du bien à quelqu'un », dit le dictionnaire. Vouloir — pas faire. L'intention, pas l'acte. C'est là que tout commence. La bienveillance est une disposition intérieure, un état d'âme, pas une politique. Elle ne se mesure pas, ne se négocie pas, ne s'inscrit dans aucun accord collectif. Elle appartient au registre du sentiment, de la morale privée — et c'est précisément pour cela qu'elle est si utile au pouvoir managérial.

Car une direction qui se dit bienveillante a réalisé un tour de passe-passe remarquable : elle a substitué à la question des droits la question des intentions. Ce qui compte n'est plus ce qui est fait aux

salariés, mais l'état d'esprit dans lequel on le leur fait. On peut supprimer des postes avec bienveillance. On peut imposer une mobilité géographique non choisie avec bienveillance. On peut refuser une augmentation avec bienveillance. On peut licencier — avec bienveillance. Le mot ne s'oppose à rien. Il accompagne tout.

Ce n'est pas une coïncidence si la bienveillance managériale s'est imposée dans les années 2010, précisément au moment où les réformes s'accéléraient, où les statuts s'érodaient, où les collectifs de travail se fracturaient. Elle est arrivée comme supplément d'âme au moment où l'on retirait la substance. Plus les conditions de travail se dégradent, plus le vocabulaire se fait chaleureux. La bienveillance est le parfum qu'on vaporise sur les décombres.

Paternalisme 2.0 : infantiliser pour neutraliser

La bienveillance managériale ne s'exerce pas entre égaux. Elle s'exerce toujours de haut en bas — du manager vers le « collaborateur », de la direction vers « les équipes », de l'organisation vers ses « talents ». Cette asymétrie n'est pas accidentelle, elle est constitutive.

Être l'objet de la bienveillance de quelqu'un, c'est se retrouver dans la position de celui qui reçoit, pas de celui qui exige. C'est la position de l'enfant face au parent, du patient face au soignant, du bénéficiaire face au bienfaiteur. Le salarié bienveillamment managé n'est pas un sujet de droit — c'est un être fragile dont il faut prendre soin, dont les émotions doivent être ménagées, dont les réactions doivent être canalisées. On ne négocie pas avec lui. On le prend en charge.

Ce glissement est visible dans le vocabulaire qui accompagne la bienveillance : le « bien-être au travail », la « qualité de vie », la « charge émotionnelle », la « sécurité psychologique ». Ce sont des mots du soin, de la thérapie, de l'accompagnement individuel. Ils déplacent la focale du collectif vers l'individu, du droit vers le ressenti, de la revendication vers la plainte. Un salarié qui souffre n'est plus un salarié dont les conditions de travail doivent changer — c'est un individu à soutenir, à écouter, à orienter vers la médecine du travail ou vers un programme de pleine conscience financé par l'employeur.

Ce faisant, la bienveillance accomplit quelque chose de remarquablement efficace : elle psychologise le conflit social. Elle transforme des problèmes structurels — sous-effectifs, charge de travail, précarisation — en problèmes de vécu personnel. Et elle propose en réponse non pas des droits, mais du soutien. Non pas des moyens, mais de l'écoute. Non pas des garanties, mais de l'empathie.

La disqualification des militants, ou la bienveillance comme tribunal moral

C'est ici que la bienveillance révèle sa fonction la plus redoutable : elle ne se contente pas de neutraliser les salariés, elle s'emploie activement à disqualifier ceux qui résistent.

Le mécanisme est simple et implacable. Une direction qui se dit bienveillante construit autour d'elle un champ moral dans lequel toute opposition devient moralement suspecte. Si la direction veut le bien des salariés — et elle le dit, elle l'affiche, elle le répète —, alors celui qui s'y oppose ne peut être que l'adversaire de ce bien. Le militant syndical qui construit un rapport de force, qui refuse de valider un projet, qui appelle à la grève, sort du cadre bienveillant. Il est violent, là où la direction est apaisante. Il divise, là où elle rassemble. Il crée de la tension, là où elle offre du dialogue.

Écoutez le vocabulaire que les directions bienveillantes mobilisent contre les organisations syndicales : « posture conflictuelle », « logique d'affrontement », « climat social dégradé », « partenaires qui ne jouent pas le jeu ». Ce n'est pas un vocabulaire social — c'est un vocabulaire moral, thérapeutique même. Le syndicaliste combatif est présenté comme un perturbateur du bien-être collectif, comme celui qui empêche la communauté de travail d'être heureuse. Il est, au fond, le seul qui ne soit pas bienveillant dans cet espace.

Ce renversement est d'une efficacité redoutable parce qu'il touche les militants là où ils sont le plus vulnérables : dans leur rapport aux collègues qu'ils défendent. Un délégué qui se retrouve décrit comme « celui qui met de l'huile sur le feu » par une direction souriante doit constamment se justifier de n'être pas ce qu'on prétend qu'il est. Il

perd du temps, de l'énergie, du crédit. Il est contraint de défendre sa légitimité morale plutôt que de porter ses revendications. C'est exactement l'effet recherché.

Focus — Petite anthologie des formules bienveillantes

« Nous avons pris cette décision difficile dans l'intérêt de tous. »

Traduction : nous avons supprimé des postes. Le mot « difficile » signale que la direction a souffert, elle aussi. Elle mérite votre compréhension.

« Nous comprenons que ce changement puisse générer des inquiétudes. »

Traduction : vos inquiétudes sont légitimes comme sentiment, pas comme argument. Nous allons continuer.

« Notre porte est toujours ouverte pour en discuter. »

Traduction : nous proposons un dialogue individuel qui contourne le collectif syndical et isole chaque salarié face à la hiérarchie.

« Nous sommes tous dans le même bateau. »

Traduction : le conflit d'intérêts entre employeur et salariés n'existe pas. Ceux qui prétendent le contraire sont des agitateurs.

« Nous attendons de nos managers qu'ils fassent preuve de bienveillance envers leurs équipes. »

Traduction : la bienveillance est désormais une compétence managériale évaluée, ce qui permet de remplacer les droits collectifs par des comportements individuels discrétionnaires.

« Nous avons mis en place une cellule d'écoute. »

Traduction : face à une crise sociale grave, nous proposons un numéro vert anonyme qui recueille les souffrances sans en traiter les causes — et sans en informer les représentants du personnel.

Focus — Quand la bienveillance accompagne les décombres

Amazon France.

L'entreprise a déployé des programmes internes de « bien-être au travail » dans ses entrepôts — affichages positifs, espaces de pause repensés, enquêtes de satisfaction — pendant que les cadences, documentées par plusieurs enquêtes journalistiques et signalements syndicaux, continuaient de provoquer des accidents du travail en série et des taux de rotation atteignant parfois 100 % annuels dans certains sites. La bienveillance était en vitrine. Les corps, à la chaîne.

L'hôpital public.

Depuis la réforme hospitalière de 2009 et l'accélération des restructurations, les directions d'établissements ont massivement adopté le vocabulaire du management bienveillant : projets d'établissement centrés sur « la qualité de vie au travail », cellules de soutien psychologique, formations à la « gestion des émotions » pour les cadres de proximité. Dans le même temps, les lits fermaient, les effectifs fondaient, les soignants s'épuisaient jusqu'au burn-out et au suicide. La vague de détresse qui a éclaté au grand jour pendant la crise Covid de 2020 ne s'est pas construite en quelques semaines — elle s'est construite pendant des années, sous le regard bienveillant d'administrations qui avaient les mots du soin et la politique de la rigueur.

La Poste.

Le même employeur que Diveres cite pour son mépris du devoir de vigilance patronal a été, pendant des années, un laboratoire du management bienveillant — chartes, séminaires, baromètres sociaux — pendant qu'une vague de suicides frappait l'entreprise au tournant des années 2010, directement liée aux réorganisations massives imposées par la transformation en société anonyme.

Soixante-deux suicides recensés en deux ans. La direction avait ses plans de qualité de vie au travail. Elle n'avait pas les effectifs.

La grande distribution.

Plusieurs enseignes ont déployé ces dernières années des labels internes « employeur bienveillant », des programmes de « reconnaissance » des équipes et des discours de dirigeants sur « la famille » que formerait l'entreprise — pendant que se multipliaient les temps partiels imposés, les plannings modifiés au dernier moment, les heures supplémentaires non payées. La bienveillance, dans ces cas, a une fonction précise : rendre moralement coûteux le fait de se syndiquer dans une « famille ».

Dans chacun de ces cas, la bienveillance n'est pas un échec de sincérité. Ce serait trop simple. C'est un succès de méthode.

La violence symbolique, ou ce que Bourdieu avait compris

Il faut nommer ce dont il s'agit avec la précision qu'il mérite. Ce que la bienveillance managériale produit n'est pas simplement de l'hypocrisie ou de la mauvaise foi. C'est de la violence symbolique — au sens exact que Pierre Bourdieu donnait à ce concept, et qu'il vaut la peine de rappeler sans en adoucir le tranchant.

La violence symbolique, pour Bourdieu, n'est pas une métaphore. C'est une forme de domination qui s'exerce non pas malgré la conscience de ceux qui la subissent, mais à travers elle. Elle fonctionne parce que les dominés ont intégré, sans en avoir eu conscience, les catégories de perception du monde qui rendent cette domination naturelle, normale, voire méritée. Ce n'est pas la violence du bâton — c'est la violence de l'évidence. Et c'est précisément pour cela qu'elle est la plus efficace et la plus difficile à combattre.

La bienveillance managériale est un mécanisme de violence symbolique d'une redoutable efficacité. Elle ne contraint pas : elle convainc. Elle ne menace pas : elle émeut. Elle ne dit pas au salarié ce qu'il doit penser — elle lui donne les mots avec lesquels il va penser. Et ces mots — bien-être, écoute, soin, reconnaissance, résilience — lui retirent discrètement la possibilité de nommer son expérience comme ce qu'elle est : une expérience de domination.

Un salarié à qui l'on a appris à lire sa souffrance au travail comme un déficit de résilience personnelle n'ira pas voir le délégué syndical. Il ira voir le coach. Un salarié à qui l'on a appris que son manager est bienveillant n'interprétera pas une pression excessive comme un abus de pouvoir. Il se demandera ce qu'il fait mal. Un salarié à qui l'on a dit que l'entreprise forme une famille ne parlera pas facilement de conflit d'intérêts — il parlera de malentendus, de communication difficile, de personnalités incompatibles.

Bourdieu insistait sur un point que ses commentateurs attiédisent souvent : la violence symbolique ne s'exerce pas uniquement par la faute des dominants. Elle suppose la participation active — involontaire, inconsciente — des dominés. C'est ce qui la distingue de la simple manipulation. Et c'est ce qui rend son démontage si difficile : il ne s'agit pas d'exposer un mensonge, mais de dénouer une croyance. De montrer non pas que la direction ment quand elle se dit bienveillante — elle croit souvent ce qu'elle dit —, mais que la bienveillance est précisément le nom donné à la forme contemporaine de la domination managériale pour la rendre acceptable par ceux qui la subissent.

C'est là que le travail syndical rencontre le travail politique dans sa dimension la plus fondamentale. Construire un rapport de force, ce n'est pas seulement obtenir des droits — c'est d'abord redonner aux travailleurs les mots pour nommer ce qui leur arrive. Un travailleur qui dit « je suis épuisé » est isolé dans sa souffrance. Un travailleur qui dit « nous sommes en sous-effectif chronique depuis trois ans et la direction refuse d'ouvrir des postes » est en train de construire une revendication collective. La différence entre les deux, c'est le travail politique. Et c'est ce travail-là que la

bienveillance s'emploie à empêcher — non pas en le réprimant, mais en le rendant inutile, indécent, presque cruel.

Ce qu'on oppose à la bienveillance : le droit, la clarté, le rapport de force

Sortir de la bienveillance ne signifie pas appeler à la brutalité ni cultiver l'hostilité pour elle-même. Cela signifie refuser le terrain sur lequel elle veut nous faire combattre.

Le premier geste est un geste de langage. Refuser d'être qualifié de « non-bienveillant » parce qu'on refuse un projet. Nommer ce que le mot cache : si un management se dit bienveillant, demander publiquement ce qu'il a concédé, ce qu'il a protégé, ce qu'il a refusé de faire. La bienveillance se juge aux actes, pas aux intentions — et aux actes, elle est généralement muette.

Le deuxième geste est un geste de méthode. Opposer au registre émotionnel de la bienveillance le registre concret du droit et de la revendication. Pas « vous n'êtes pas bienveillants » — c'est leur terrain. Mais : « ce projet supprime quatre postes, ce n'est pas acceptable, voici ce que nous exigeons à la place et voici ce que nous ferons si ces exigences ne sont pas satisfaites ». La convention collective n'est pas bienveillante — elle est contraignante. C'est pour ça qu'elle protège.

Le troisième geste est un geste politique. Redonner aux salariés les outils pour reconnaître la violence là où elle se déguise en soin. Un travailleur qui comprend que la « cellule d'écoute » remplace les effectifs supprimés, que le « séminaire de cohésion » précède les mobilités forcées, que le « feedback bienveillant » est la forme douce du compte-rendu d'entretien préalable — ce travailleur-là n'est pas amer ou cynique. Il est lucide. Et la lucidité est le premier outil du rapport de force.

Il faut ajouter un quatrième geste, le plus difficile : ne pas laisser la bienveillance définir le syndicalisme par contraste. Affirmer que construire un rapport de force est un acte de soin — le seul qui

change vraiment quelque chose. Qu'appeler à la grève, c'est prendre soin des conditions de travail de ses collègues. Que refuser de valider une réorganisation destructrice, c'est défendre la santé des agents. La bienveillance réelle ne s'énonce pas — elle se prouve dans ce qu'on obtient.

Conclusion

La bienveillance a rendu un service considérable au camp d'en face. Elle a permis à des politiques sociales régressives de se présenter sous les traits de la sollicitude. Elle a transformé des conflits d'intérêts légitimes en problèmes de communication ou de tempérament. Elle a fait du syndicalisme combatif une anomalie morale dans un monde de partenaires raisonnables. Elle a fourni aux managers les mots pour croire sincèrement qu'ils prenaient soin de leurs équipes pendant qu'ils les démolissaient.

Il n'y a pas de bonne bienveillance managériale à sauver dans ce bilan. Il y a un mot à refuser quand il vient recouvrir ce qu'il devrait nommer, et une pratique à lui opposer — celle qui part des conditions réelles de travail, nomme les décisions pour ce qu'elles sont, rend aux travailleurs les catégories pour penser leur situation, et construit la capacité collective d'y résister.

La bienveillance demande qu'on lui fasse confiance.

Le syndicalisme demande qu'on lui donne des droits.

Ce n'est pas la même chose. Ce ne sera jamais la même chose.



Le dialogue social à l'épreuve du réel

Dix-huit voix contre, dans un avis consultatif, ne sont pas dix-huit voix pour empêcher. Elles sont dix-huit voix pour signaler, documenter, faire trace.

Ce qui précède était théorique au sens propre du terme. Une analyse juridique du dispositif, une analyse linguistique de la langue dans laquelle il se tient. Ce qui suit est empirique. Cinq situations qui se sont produites, ou qui continuent de se produire, dans les ministères et les établissements publics où notre fédération est implantée. Cinq vignettes qui ne constituent ni un palmarès des difficultés ni une galerie de griefs, mais une sélection raisonnée.

Le critère de sélection est analytique. Chacune de ces cinq situations fait apparaître une dimension différente de ce que le dialogue social est concrètement devenu sur le terrain. La première met en évidence le décalage entre la tenue formelle des instances et leur incapacité à traiter une crise psychosociale de longue durée. La seconde montre comment les conditions d'exercice du droit syndical peuvent être obstruées dans le respect des formes procédurales. La troisième expose le contournement du cadre juridique par une pratique qui se présente comme expérimentale. La quatrième décrit l'articulation entre un calendrier de décision et un

calendrier de consultation qui rend la seconde sans effet sur le premier. La cinquième établit ce qu'un vote unanime contre produit, ou ne produit pas, sur la poursuite d'un projet.

Les cinq vignettes partagent un principe d'exposition. Elles établissent les faits, rappellent les bases juridiques mobilisées, décrivent les réponses obtenues. Elles ne proposent pas de grille de lecture surplombante, elles ne tirent pas de conclusion militante. Elles donnent à voir ce qui s'est passé, et elles laissent le lecteur en tirer ce qu'il en tire.

Une dernière précision de méthode. Le choix de ces situations n'implique aucune qualification critique à l'égard des agents de l'administration qui y ont participé du côté de l'employeur. Ces agents, le plus souvent, appliquent des règles qu'ils n'ont pas faites, dans des calendriers qu'ils n'ont pas arrêtés, avec des marges de manœuvre qu'ils n'ont pas fixées. Les difficultés que nous exposons relèvent de la mécanique du dispositif, pas de la responsabilité individuelle de ceux qui le mettent en œuvre. C'est précisément parce que le dispositif a ses effets indépendamment de l'intention de ses agents qu'il mérite d'être décrit dans son fonctionnement.

DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le service Biodiversité, Eau, Paysages

Le service Biodiversité, Eau, Paysages de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur a été, depuis deux ans, le théâtre d'une dégradation progressive et documentée des conditions de travail. Les signaux ont été nombreux, installés dans la durée, appuyés par des éléments factuels que nul ne contestait : hausse de l'absentéisme, augmentation des arrêts de travail pour maladie, départs en mutation non remplacés, indicateurs RH passant au rouge dans les rapports internes, alertes de la médecine du travail. Aucune de ces informations n'était dissimulée. Toutes circulaient dans les circuits habituels de l'administration.

Les instances représentatives du personnel ont été saisies à plusieurs reprises. La formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail a consacré des séances au sujet, en s'appuyant sur les prérogatives héritées des CHSCT qui lui reviennent en matière d'analyse des risques professionnels et de suite aux signaux de détresse au travail. Le comité social d'administration compétent a traité la question à l'occasion des bilans annuels, lorsque le rapport social unique a fait apparaître, service par service, les indicateurs de mal-être professionnel. Des courriers ont été adressés à la direction de la DREAL. Puis, faute de réponse de nature à corriger la situation, au secrétaire général du ministère.

À chacune de ces étapes, les procédures prévues par les textes ont été respectées. Les sujets ont été inscrits à l'ordre du jour, présentés, débattus, votés lorsqu'il y avait lieu de voter. Les procès-verbaux témoignent du sérieux des échanges. L'administration a donné des explications, annoncé des mesures, communiqué des calendriers. Les représentants du personnel ont déposé des contributions écrites, demandé des données complémentaires, pris acte des réponses.

Deux ans plus tard, la situation qui avait été signalée est, pour l'essentiel, la situation actuelle. Les mesures annoncées ont été prises partiellement. Les calendriers annoncés ont été tenus avec retard. Les indicateurs n'ont pas été redressés dans les proportions qu'auraient exigées les alertes successives. Le service continue de fonctionner, les missions continuent d'être assurées, mais avec des agents dont une part croissante signale, par les voies qui sont les leurs, que la situation n'est plus soutenable et que le dispositif qui aurait dû la traiter n'y est pas parvenu.

Ce cas n'est pas exceptionnel par la gravité de ce qu'il expose. D'autres services, dans d'autres DREAL, connaissent des situations analogues. Il est exposé ici pour ce qu'il établit en matière de dialogue social : les instances ont fonctionné, les procédures ont été respectées, les alertes ont été transmises jusqu'au plus haut niveau hiérarchique de l'administration

centrale. Et pourtant, entre le signalement initial d'une crise et sa correction effective, un écart s'est installé dans la durée, que le cadre du dialogue social n'a pas comblé. L'avis simple peut être donné. Il peut être répété. Il peut être documenté, voté, transmis, archivé. Il ne contraint pas à la correction. C'est un constat qui tient dans une phrase, et qui a des effets dans le temps long.

Voies navigables de France. Direction territoriale Nord-Est

Le contentieux engagé devant le tribunal administratif de Nancy à propos de la direction territoriale Nord-Est de Voies navigables de France pose une question dont la portée dépasse le cas individuel qui l'a motivé. Cette question est celle des conditions d'exercice du droit syndical dans un établissement public, lorsque ces conditions se dégradent sans que la dégradation prenne la forme d'une interdiction explicite.

Le cas porte sur la situation d'un représentant syndical dont les conditions de travail et les conditions d'exercice de son mandat se sont progressivement rapprochées de ce que la jurisprudence qualifie d'obstruction au droit syndical et de discrimination syndicale. Les éléments portés au dossier font



apparaître une accumulation de décisions individuelles dont chacune, prise isolément, peut être présentée comme répondant à une nécessité de service, mais dont l'effet cumulé est de rendre progressivement impossible l'exercice du mandat. Changements d'affectation. Modifications de la charge de travail. Refus de congés pour motifs professionnels. Restrictions d'accès à des réunions ou à des informations auxquelles les représentants du personnel avaient jusque-là accès. Aucune de ces décisions, isolément, ne constitue un acte répréhensible. Ensemble, elles dessinent un motif.

Ce qui mérite d'être noté ici, sur le plan du dialogue social tel que nous l'examinons dans ces pages, ce n'est pas le contenu du contentieux. C'est la forme dans laquelle la situation s'est installée. Pendant les mois qui ont précédé la saisine du juge, les instances représentatives ont continué de se tenir. Le comité social d'administration de l'établissement a continué de se réunir selon son calendrier. Les questions relatives au fonctionnement de la direction territoriale ont continué d'être inscrites à l'ordre du jour. Aucune règle formelle du dialogue social n'a été enfreinte, au sens où un procès-verbal pourrait le consigner. Et pourtant, en parallèle de cette régularité formelle, une situation de discrimination syndicale se construisait, décision administrative après décision administrative.

Le juge administratif tranchera sur le fond. Ce que nous pouvons tirer de ce cas, dès maintenant, tient à la nature du dispositif du dialogue social. Il est conçu pour traiter de ce qui s'inscrit à l'ordre du jour, se présente en séance, se soumet à un avis. Il est structurellement moins outillé pour identifier les processus de dégradation qui s'installent en dehors des séances, dans l'ordinaire administratif des décisions individuelles. La saisine du juge apparaît alors, non pas comme une extension du dialogue social, mais comme son relais, au moment où le cadre interne de concertation s'est révélé insuffisant à traiter ce qu'il avait à traiter.

Les lignes directrices de gestion en matière de mobilité. Une expérimentation hors cadre

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a installé le dispositif des lignes directrices de gestion. Dans son dessein initial, ce dispositif est simple. Les LDG sont un document unilatéral adopté par l'autorité compétente, qui fixe les orientations pluriannuelles en matière de promotion, de mobilité et d'accompagnement des parcours professionnels. Elles sont soumises à l'avis du comité social compétent, qui rend un avis simple. Ce dispositif, rappelons-le, se substitue pour l'essentiel aux compétences paritaires que les commissions administratives paritaires exerçaient auparavant sur les décisions individuelles. Le législateur a prévu un cadre. Ce cadre, comme tout cadre juridique, a ses règles.

Dans l'un de nos ministères, l'administration a annoncé, au cours de l'année 2025, une expérimentation de nouvelles modalités de mobilité, présentée comme préfigurant une révision à venir des LDG en vigueur. Le mot expérimentation n'est pas neutre. Il désigne dans le vocabulaire administratif courant une période limitée dans le temps, sur un périmètre restreint, pendant laquelle un dispositif est testé avant sa généralisation éventuelle. Il n'a, en matière de lignes directrices de gestion, aucune base juridique dans les textes. Les LDG sont adoptées, modifiées, ou abrogées. Elles ne sont pas expérimentées.

La question posée au comité social d'administration saisi de l'expérimentation était dès lors précise. Sous quelle qualification juridique ce dispositif était-il soumis à l'instance ? Si c'étaient des LDG provisoires, alors les règles relatives à l'avis préalable et à la formalisation s'appliquaient. Si c'était autre chose, alors il fallait dire ce que c'était, sur quelle base légale ce dispositif pouvait être mis en œuvre, et pour quelle durée. La demande de clarification n'était pas une manœuvre de procédure. Elle posait une question de fond : le dispositif mis en place relevait-il, oui ou non, du cadre fixé par la loi de 2019 ?

La réponse apportée par l'administration a été, dans la pratique, une réponse d'évitement. L'expérimentation a été maintenue, sa qualification juridique n'a pas été tranchée, et la suite des opérations a été engagée sur le terrain, avec des conséquences individuelles pour les agents concernés. Les représentants du personnel ont porté la question en séance à plusieurs reprises. Les procès-verbaux en rendent compte. La situation juridique de l'expérimentation, elle, n'a pas été clarifiée.

Ce cas est instructif sur un point précis. Le dispositif des LDG, tel qu'il a été conçu par la loi de transformation de la fonction publique, fait déjà de la représentation du personnel une instance consultative privée de pouvoir de contradiction effectif. Dès lors, l'expérimentation, en dehors même du cadre légal des LDG, permet à l'employeur d'affaiblir encore le peu qui reste. Le mot expérimentation habille en modernisation ce qui est, juridiquement, un contournement. Ce contournement peut prendre place sans que la procédure formelle en soit affectée.

La restructuration des CITES. Six pôles interrégionaux

Les CITES constituent, au sein de nos administrations, un maillage de structures dont les agents exercent des missions spécialisées sur le terrain. Leur organisation, héritée de dispositifs qui se sont sédimentés au fil des décennies, n'était pas exempte de contraintes. Une réorganisation pouvait être, en soi, une réponse légitime à certaines de ces contraintes. La question posée par le cas qui nous occupe n'est donc pas celle de la réorganisation elle-même. Elle est celle des conditions dans lesquelles cette réorganisation a été conduite.

L'administration a annoncé, au cours de l'année 2025, la recomposition des CITES en six pôles interrégionaux. La décision prévoyait la redéfinition des implantations territoriales, la redistribution des effectifs, la réorganisation des chaînes hiérarchiques, et l'évolution des parcours de carrière des agents concernés. Cette décision a été soumise, dans les formes, aux instances représentatives du personnel. Un calendrier de

consultation a été établi. Des documents de travail ont été transmis. Des séances ont été tenues.

La consultation a cependant été engagée sur une décision dont les principales lignes étaient, en pratique, déjà arrêtées. Le nombre de pôles : six. Leur répartition géographique : définie. Les effectifs cibles par pôle : calculés. Les calendriers de déploiement : annoncés. Ce qui restait à discuter au moment de la saisine des instances portait sur les modalités d'accompagnement, sur les mesures transitoires, sur les critères d'affectation des agents, mais non plus sur la structure elle-même. La commission administrative paritaire compétente, réunie le 29 janvier 2026, a pris acte de décisions dont elle examinait les conséquences individuelles, sans avoir jamais été saisie du principe qui les produisait.

Ce décalage entre le calendrier de la décision et le calendrier de la consultation n'est pas un accident. Il est devenu la forme courante dans laquelle les restructurations se conduisent depuis plusieurs années. Sa conséquence, du point de vue du dialogue social, est d'une grande portée. L'instance saisie ne discute plus du projet. Elle discute de ses effets. Elle ne peut pas proposer une architecture différente. Elle peut, au mieux, négocier des mesures d'atténuation. Les représentants du personnel, qui consacrent leur temps à cet exercice, ne font pas du faux travail. Ils font un travail réel, mais sur un périmètre qui a été préalablement réduit par la structure du calendrier.

Le droit administratif français, en matière de consultation des instances représentatives, pose une obligation de principe : la consultation doit être préalable à la décision. Cette obligation de principe connaît, en pratique, des dégradations continues. Une consultation qui porte sur les modalités d'application d'une décision déjà arrêtée n'est plus une consultation au sens plein du terme. Elle est une négociation d'accompagnement. Il est utile de nommer ce glissement, parce que c'est par lui que le dispositif du dialogue social se vide de substance sans jamais être formellement supprimé.

L'ADEME. Un vote unanime contre, un projet qui se poursuit

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public sous tutelle conjointe du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, a été saisie en 2025 d'un projet de décentralisation d'une partie de ses missions vers les collectivités territoriales. Ce projet s'inscrit dans un cadre plus large, formalisé par un projet de loi et précisé par circulaires préfectorales, qui redéfinit les relations entre l'État, ses opérateurs, et les collectivités. Sa portée pour les agents de l'ADEME est considérable : redéfinition de périmètres de missions, évolution des conditions d'exercice, possibles transferts de personnels.

Le comité social d'établissement de l'ADEME a été saisi du projet dans le calendrier prévu par les textes. Les documents ont été transmis, les séances ont été tenues, les débats ont eu lieu. À l'issue de l'examen, le comité a rendu son avis : dix-huit voix contre, zéro abstention, zéro voix pour. Un avis unanimement défavorable.

Ce vote unanime, dans le cadre juridique dans lequel il s'est produit, n'a eu pour effet direct aucune modification substantielle du projet. Le comité social avait exercé sa compétence consultative. Son avis était négatif. La décision relevait, selon les dispositions des textes qui régissent les établissements publics sous tutelle, de la direction générale de l'établissement et, pour les aspects stratégiques, des ministères de tutelle. Ces autorités ont pris acte du vote et ont poursuivi le projet, en ajustant à la marge certains éléments qui avaient fait l'objet de remarques techniques.

Cette vignette n'est pas exposée pour se plaindre du résultat. Elle est exposée pour qu'on nomme avec précision le dispositif qu'elle donne à voir. Dix-huit voix contre, dans un avis consultatif, ne sont pas dix-huit voix pour empêcher. Elles sont dix-huit voix pour signaler, documenter, faire trace. La portée de ce signal dans la durée n'est pas nulle. Un vote unanime contre, répété sur

plusieurs séances, peut contribuer à constituer un élément de dossier si le projet venait à être contesté devant le juge administratif. Il peut peser, indirectement, sur la façon dont l'administration conduira ensuite d'autres projets. Mais sur la décision elle-même, au moment où elle se prend, il n'a pas de force contraignante.

Deux points complètent ce cas. Le premier porte sur la coordination inter-organisationnelle. Le vote unanime a été obtenu non pas parce que l'ensemble des organisations syndicales présentes partageaient la même analyse politique du projet, mais parce qu'elles ont pu se retrouver sur un constat commun : le calendrier de consultation ne permettait pas d'examiner sérieusement les conséquences du projet, et les garanties demandées pour les agents n'étaient pas apportées. Cette convergence, construite dans les échanges préalables entre représentants des différentes organisations, est à la fois un résultat et un indicateur. Un résultat parce qu'elle traduit une capacité de construction commune. Un indicateur parce qu'elle signale que les raisons de la désapprobation sont suffisamment structurelles pour traverser les différences d'appréciation politique.

Le second point porte sur le régime institutionnel dans lequel ce vote s'est produit. L'ADEME est un établissement public sous tutelle. Son conseil d'administration comporte des représentants du personnel. Ses instances représentatives sont en interaction avec les ministères de tutelle. Dans cette configuration, la décision politique prise au niveau ministériel, voire interministériel, descend sur l'établissement à travers ses instances de gouvernance, en croisant, sans jamais s'y arrêter, l'avis rendu par le comité social. C'est une configuration récurrente pour les opérateurs de l'État : leur dialogue social est soumis à un cadre décisionnel qui se joue au-dessus de lui.

Que dit la loi

Trois notions juridiques sont au cœur de l'économie du dialogue social tel qu'il est organisé aujourd'hui. Elles méritent d'être précisées, parce que la compréhension des vignettes qui précèdent dépend en partie de leur distinction.

L'avis conforme. Un avis conforme est un avis dont la teneur s'impose à l'autorité qui l'a sollicité. Si l'instance consultée rend un avis défavorable, l'autorité ne peut pas prendre la décision qu'elle avait envisagée. L'avis conforme est l'instrument juridique par lequel la consultation acquiert un effet contraignant. Il est devenu rare en matière de gestion publique, et inexistant dans la plupart des procédures qui concernent les agents dans la fonction publique contemporaine.

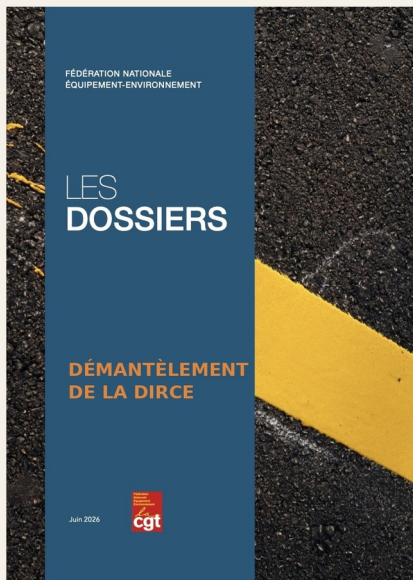
L'avis simple. Un avis simple est un avis dont la teneur ne lie pas l'autorité qui l'a sollicité. L'autorité doit solliciter l'avis. Elle doit recevoir la réponse. Elle doit en tenir compte, au sens où elle ne peut pas l'ignorer dans le déroulement de la procédure. Elle n'est pas contrainte par lui. C'est le régime de la quasi-totalité des avis rendus aujourd'hui par les comités sociaux d'administration sur les projets qui leur sont soumis.

Les lignes directrices de gestion. Les LDG sont un document unilatéral adopté par l'autorité compétente après avis du comité social compétent. Cet avis est un avis simple. Les LDG fixent les orientations pluriannuelles en matière de promotion, de mobilité, de parcours professionnels. Elles ne sont pas un accord collectif. Elles ne sont pas davantage un règlement contraignant au sens du droit administratif général. Elles sont un document de gestion interne. Leur contestation contentieuse est possible, mais elle relève d'un régime juridique spécifique que l'on ne confondra pas avec celui des actes réglementaires ou des décisions individuelles.

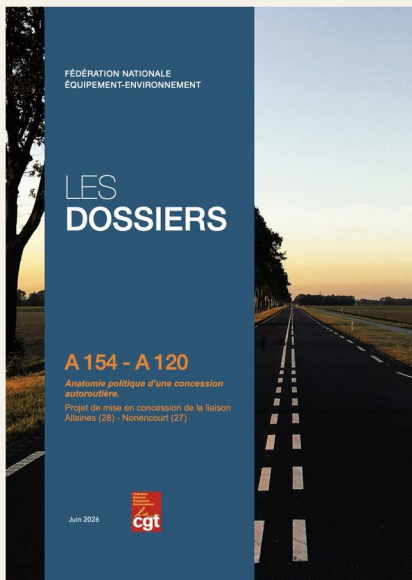
Ces trois notions, prises ensemble, dessinent une structure. Ce qui reste à l'instance représentative, c'est la parole. Ce qui reste à l'autorité, c'est la décision. Entre les deux, la procédure consultative organise un passage obligé, mais elle n'établit pas d'équilibre. Connaître cette structure, c'est prendre au sérieux ce qui peut se faire avec les moyens qu'elle laisse, et ce qui ne peut pas se faire sans d'autres moyens.

À paraître

Les Dossiers



Mai 2026
*Démantèlement
de la DIRCE*



Juin 2026
*A 154 — A 120
Anatomie d'une concession*

Les Dossiers de la FNEE-CGT proposent des enquêtes documentées sur des réformes et restructurations qui touchent nos services et nos missions — analyse précise des textes, des décisions et de leurs effets sur les agents.

Disponible sur demande à : fnee@equipement.cgt.fr



Une démocratie sociale sans contradiction ?

Quand cette représentation perd son pouvoir de contradiction, ce n'est pas seulement une profession qui perd un droit. C'est une part de la société qui perd sa voix.

Les pages qui précèdent ont établi un fait. Depuis une quinzaine d'années, une architecture législative cohérente a progressivement transformé les instances par lesquelles les agents du service public étaient représentés dans les décisions qui les concernent. La représentation n'a pas été supprimée. Elle a été maintenue dans ses formes. Elle a perdu, dans ses compétences, la substance qui lui donnait sens.

Il faut maintenant poser une question que le numéro, dans ses premières pages, ne pouvait pas encore poser, parce qu'il lui fallait d'abord établir le terrain sur lequel elle se pose. Cette question n'est pas une question syndicale. Elle est une question plus large, dont le syndicalisme est l'un des points d'application mais qui le déborde de toutes parts.

Que devient une démocratie sociale lorsque la négociation y disparaît ?

Il faut prendre la mesure des mots. Démocratie sociale n'est pas un synonyme poétique de dialogue social. La démocratie sociale

est cette manière, inventée en Europe au tournant des dix-neuvième et vingtième siècles, de reconnaître que les rapports entre ceux qui emploient et ceux qui sont employés ne peuvent pas se régler par le seul jeu du marché ni par la seule autorité de l'État, et qu'il fallait, dès lors, organiser un régime par lequel les travailleurs, à travers leurs représentants, puissent peser sur les conditions dans lesquelles se déploie leur activité. La démocratie sociale suppose la contradiction. Elle suppose que des intérêts distincts s'expriment, se heurtent, produisent, à travers leur heurt, un compromis vivable. Là où la contradiction disparaît, ce n'est pas la démocratie sociale qui se modernise. C'est autre chose qui s'installe à sa place.

Cette autre chose, il faut la nommer. Elle n'a pas encore de nom consacré. Elle n'est pas une dictature, parce qu'elle maintient ses formes démocratiques. Elle n'est pas davantage un retour au paternalisme patronal du dix-neuvième siècle, parce qu'elle ne s'inscrit pas dans la langue du paternalisme. Elle est un régime dans lequel les représentants des travailleurs sont consultés, écoutés, parfois sollicités, mais dans lequel leur parole n'emporte plus de conséquence effective sur la décision. Un régime de forme démocratique, donc, vidé de la contradiction qui en faisait la substance.

Il faut aussi mesurer ce que cela engage. Le service public n'est pas une entreprise comme une autre. Il porte, dans sa forme même, une promesse : celle d'une activité qui ne se réduit pas aux intérêts de ceux qui la détiennent, parce qu'elle est l'affaire de tous. Ceux qui l'exercent, ceux qui en bénéficient, ceux qui en dépendent, partagent à des titres divers cette affaire commune. La représentation des agents n'est pas, dans cet édifice, un supplément accordé à une corporation. Elle est la forme par laquelle une partie de la société, celle qui fait vivre le service public au quotidien, participe à sa conduite. Quand cette représentation perd son pouvoir de contradiction, ce n'est pas seulement une profession qui perd un droit. C'est une part de la société qui perd sa voix.

Il y a, face à ce constat, deux positions possibles. La première consiste à dire que rien de tout cela n'est grave, parce que les formes sont maintenues et que les urgences économiques imposent une réactivité que les procédures paritaires ne permettraient plus. Cette position a ses défenseurs. Elle a ses arguments. Elle a son droit à être entendue. La seconde consiste à dire que le déplacement qui s'est opéré n'a pas été assumé pour ce qu'il est, qu'il a été présenté sous des noms qui dissimulaient sa nature, et qu'il mérite, en démocratie, d'être exposé, discuté, éventuellement contesté. Cette position, qui est celle de ces pages, ne demande pas qu'on lui donne raison. Elle demande qu'on la prenne au sérieux.

Il reste à chacun, dans sa place, avec les moyens qui sont les siens, à décider si cela nous regarde encore. Si ce que devient la démocratie sociale dans le service public français est un sujet dont on peut continuer de détourner le regard. Si la manière dont un pays traite ceux qui font vivre son service public est, oui ou non, un indicateur de ce qu'est ce pays.

Nous avons posé la question.

Nous n'y avons pas répondu.

C'est au lecteur qu'il appartient désormais de le faire.

La rédaction

Dans les numéros précédents

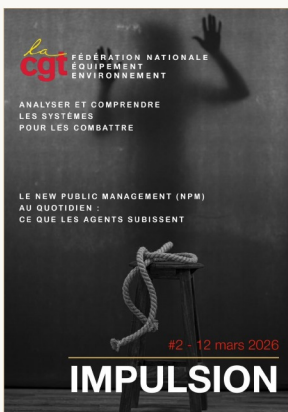
La série Impulsion



N°1

Février 2026

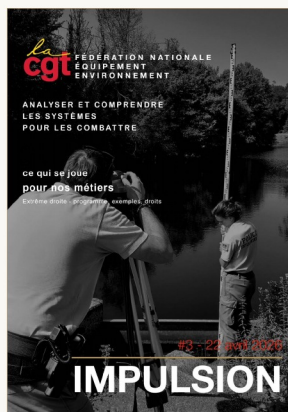
Décrypter le
New Public Management



N°2

Mars 2026

Le NPM au quotidien :
ce que les agents subissent



N°3

Avril 2026

L'extrême droite
et nos métiers

Impulsion est la publication thématique de la fédération nationale équipement-environnement de la CGT. Chaque numéro propose une analyse d'un dispositif, d'une transformation ou d'un enjeu qui pèse sur le travail des agents – sans urgence rhétorique, sans slogan, dans la durée.

www.fnee-cgt.fr

fnee@equipement.cgt.fr



Pour prolonger la réflexion

Stéphane Sirot,

*Le syndicalisme, la politique et la grève.
France et Europe : XIXe-XXIe siècles*

Arbre bleu éditions, 2011.

Stéphane Sirot est l'un des historiens contemporains qui ont le plus rigoureusement travaillé la question du rapport entre syndicalisme et pouvoir politique en France, des origines du mouvement ouvrier à la période actuelle. Il tient une position qui n'est ni celle de la nostalgie des formes anciennes de la confrontation sociale, ni celle de la célébration consensuelle du dialogue social tel qu'il s'est construit depuis les années 1980. Il expose, avec la distance de l'historien, la généalogie longue de ce que ce numéro a examiné dans sa forme présente.



L'ouvrage est organisé en séquences chronologiques qui traitent chacune des grands basculements du rapport entre syndicalisme, grève et État. Sirot y démonte notamment la façon dont le dialogue social à la française s'est constitué, à partir des années 1960 puis surtout à partir des années 1980, comme substitut au compromis de classe qu'avait organisé la période 1945-1968. Il montre comment les réformes institutionnelles successives ont progressivement déplacé le centre de gravité de la relation sociale, de la capacité de conflictualité organisée vers la participation formelle à des instances consultatives. Le lecteur de ces pages y trouvera la profondeur temporelle qui manque inévitablement à un numéro de revue.

Ce travail présente deux qualités que nous tenons pour essentielles. La première est la rigueur historique : rien n'y est supposé, tout y est documenté, sur la base d'une connaissance fine des archives syndicales et des sources officielles. La seconde est l'économie du jugement. Sirot ne dit pas au lecteur ce qu'il doit penser. Il établit ce qui s'est passé, et laisse à chacun le soin d'en tirer les conséquences. C'est une forme d'honnêteté intellectuelle qui a sa portée politique propre.

On pourra lire l'ouvrage en continu ou piocher dans les chapitres qui correspondent aux périodes qui intéressent le lecteur : les années 1884 à 1914 pour comprendre comment s'est construite l'autonomie syndicale, la période 1945 à 1968 pour saisir ce qu'a été le compromis keynésien et pourquoi il a tenu, les années 1980 à 2010 pour lire la généalogie précise des transformations que ce numéro a examinées à un niveau plus général.

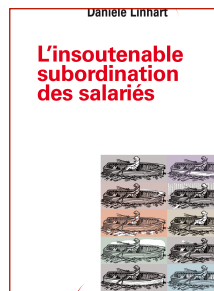
Danièle Linhart,

L'insoutenable subordination des salariés

Érès, 2021.

Le lecteur qui souhaitera approfondir l'analyse que Joseph Diveres livre dans ces pages trouvera, dans les travaux de Danièle Linhart, une sociologie particulièrement précise du management contemporain. Depuis plus de trois décennies, cette chercheuse, directrice de recherche émérite au CNRS, documente la manière dont les techniques managériales contemporaines organisent la mobilisation psychologique des travailleurs sur les objectifs de l'entreprise, tout en maintenant leur subordination. L'ouvrage que nous recommandons ici est le plus récent de cette série, et celui qui formule avec le plus de netteté la thèse centrale de son travail : la modernisation managériale, loin d'émanciper les salariés, a perfectionné les instruments de leur contrôle, en les habillant de langues qui donnent à cette subordination l'apparence de la reconnaissance, de l'écoute, du soin.

Les deux lectures se complètent naturellement. Sirot donne la profondeur historique du dispositif dans lequel nous nous tenons. Linhart donne l'acuité sociologique de ce que le dispositif produit aujourd'hui dans la vie professionnelle des agents. Ensemble, elles arment un lecteur qui voudra, après la fermeture de cette revue, poursuivre par lui-même la réflexion que nous avons seulement engagée.





la
cgt

FÉDÉRATION NATIONALE
ÉQUIPEMENT
ENVIRONNEMENT