

Position de recherche

Mobilisation syndicale dans le secteur de la fonction publique en Algérie et rapport à l'Etat : le cas des syndicats d'enseignants de la wilaya d'Oran¹

Siham BEDDOUBIA⁽¹⁾

Introduction

La constitution de 1989 a marqué le début de l'ouverture démocratique en Algérie, incluant le pluralisme syndical qui a été affirmé par les articles 34 et 59 et réglementé par la loi 90-14 de juin 1990. Ces changements ont eu lieu dans une conjoncture de crise sociale marquée notamment par les événements du 05 octobre 1988. A cela s'ajoute une économie qui, d'une part, était en pleine mutation suite au programme d'ajustement structurel (PAS, 1994-1997), qui a eu pour impact direct les dévaluations successives du dinar, impliquant ainsi la chute du pouvoir d'achat, d'autre part, en s'engageant dans le processus de privatisation, l'État a, de moins en moins, investi dans le secteur public, ce qui a eu pour effet principal la dégradation des conditions de travail.

En effet, ces facteurs ont eu des conséquences considérables sur le monde socio-professionnel, principalement en ce qui concerne les enseignants du secteur de l'éducation. Parmi les problèmes survenus, nous citerons : les salaires bas, la précarité, la dégradation des conditions de travail, la faible rémunération, la baisse du pouvoir d'achat,

¹ Mémoire de magister en sciences politiques, Université d'Oran, intitulé « Syndicalisme et pouvoir locaux : étude sur les syndicats d'enseignants de la wilaya d'Oran) (1989-2012) », soutenu en mai 2013, sous la direction du Professeur Hassan Remaoun.

⁽¹⁾ Centre universitaire de Relizane.

l'inefficacité de l'organisation des œuvres sociales, etc. Tout cela a conduit à une montée des inégalités sociales qui se sont traduites par un mouvement revendicatif contestataire. L'action de ces syndicats s'exprime dans le cadre d'un mouvement revendicatif organisé (grèves, sit-in, conseils pédagogiques, académiques et régionaux, etc.). Cette action a pour but d'améliorer les conditions liées à la vie socio-professionnelle des enseignants, et ce par rapport aux problèmes que nous avons évoqués. Partant du fait que d'une part les syndicats dits autonomes peinent à exercer leur rôle par rapport aux restrictions juridiques (agrément, libre exercice des activités, etc.), ne participent pas aux réunions tripartites (malgré leur représentativité importante), et que, d'autre part le parcours historique de l'UGTA (liée au un parti unique le FLN, et donc à l'Etat) fait que son statut relève « d'une organisation de masse instrumentalisée par l'État pour réunir les travailleurs autour du pouvoir »², nous pouvons remarquer une certaine différenciation dans les rôles de chaque modèle.

Dans notre perspective de recherche, nous avons entrepris de nous intéresser spécifiquement aux pouvoirs locaux et aux syndicats d'enseignants (concernant les trois cycles : primaire, moyen et secondaire).

Pourquoi avoir choisi de travailler sur le local ? L'objectif est d'avoir une vision plus claire de l'action syndicale, de comprendre la dynamique des mouvements sociaux et les restituer dans le contexte national. Il nous a paru évident de porter notre attention sur les pouvoirs locaux qui constituent le lien direct entre l'unité syndicale locale et le ministère de tutelle. Pour mener cette étude, notre choix s'est porté sur la wilaya d'Oran.

Le choix de cette thématique se justifie principalement par le fait que les syndicats d'enseignants ont investi la scène politico-sociale depuis 1989, et que leur action s'est accentuée de plus en plus ces dix dernières années. Il est plus question dans ce travail d'analyser le rapport avec le pouvoir local que de mesurer cette action. Dans cette perspective, les questions qui se posent à nous sont celles de savoir comment les pouvoirs locaux réagissent face aux mouvements de contestation menés par les syndicats d'enseignants ? En d'autres termes, comment les pouvoirs locaux gèrent-ils ces mouvements de protestation ? Quelles sont les

² Mancer, M.-A. (1981), « Contribution à l'histoire du syndicalisme algérien de 1969 à 1973 », Oran, CDSH, Document de travail n° 6.

répliques des syndicats d'enseignants face aux réactions des pouvoirs locaux ? Dans cette conflictualité, comment sont perçus les rapports avec le politique ?

Durant l'année 2010-2011 nous avons entamé une enquête de terrain en ayant recours à un questionnaire destiné aux enseignants de 11 établissements scolaires d'Oran, dont 05 lycées, 03 CEM et 03 écoles primaires. Nous avons obtenu 155 réponses à notre questionnaire.

La consultation de plus de 1500 articles de presse (2002 à 2012) a été nécessaire pour obtenir des informations sur le nombre de grèves, sit-in, taux de suivi, etc.

Plus de trente entretiens ont été nécessaires pour réaliser cette étude ; nous les avons menés avec les responsables syndicaux, représentants de la tutelle locale, directeurs d'établissements scolaires, enseignants, anciens syndicalistes, etc.

Le but principal de cette enquête a été de cerner les relations entre syndicats d'enseignants et pouvoirs locaux dans la wilaya d'Oran et les situer par rapport au national.

La problématique s'articulant principalement autour :

1- les réactions et les modes de gestion des pouvoirs locaux face aux mouvements de contestation menés par les syndicats d'enseignants.

2- les répliques des syndicats d'enseignants.

3- le rapport des syndicats d'enseignants au politique dans le cadre de cette conflictualité.

Il s'agit ici globalement d'une étude politique des relations entre les syndicats d'enseignants et les pouvoirs locaux. Nous nous référons dans ce sens à Charles Tilly qui considère que « nous entrons dans le domaine de la politique lorsque nous interagissons avec des agents du gouvernement, que ce soit en traitant directement avec eux ou en s'investissant dans des activités affectant les droits, les régulations et les intérêts du gouvernement »³.

✓ La wilaya d'Oran est constituée de 26 communes pour une population de 1,577556 d'habitants en 2011(source ANIREF, Agence nationale d'intermédiation et de régulation foncière).

✓ La wilaya d'Oran compte en 2011 :

- 498 écoles primaires pour 5188 enseignants.

³ Cité in Ancelovici, M. (2009), « Esquisse d'une théorie de la contestation ; Bourdieu et le modèle du processus politique », in *Sociologie et Sociétés*, Vol. XLI.2, p. 42.

- 148 CEM pour 5188 enseignants.
- 57 lycées pour 2587 enseignants.

I. Aperçu sur l'évolution du syndicalisme enseignant en Algérie

Syndicalisme gestionnaire (FTEC-UGTA-FLN, 1962-1989)

Ce que l'on peut dire sur cette période que, ce soit sur le plan local ou national, c'est que le rôle de la FTEC est centré autour du rétablissement de l'enseignement en Algérie durant les premières années de l'indépendance. La Charte d'Alger (1964) attribuera le rôle d'organe exécutif à l'UGTA au service du parti unique pour la mobilisation des masses. Abdallah Mazouni⁴ utilise le terme « syndicat maison » ou « syndicat appareil d'Etat » ou « syndicalisme gestionnaire » pour désigner la FTEC. Le rôle de la FTEC durant plus de trois décennies est centré sur le social (santé, logement, ...). Ce qui donne un caractère associatif au syndicalisme enseignant.

Le syndicalisme autonome (pluralisme syndical à partir de 1989)

(FNTE-UGTA, UNPEF, CNAPEST, SNAPEST, SNTE, SATEF, CLA, CNEC). Ce syndicalisme est né de la crise politico-social-économique de la fin des années 1980, suite à la chute du prix de pétrole. Le syndicalisme autonome est l'expression d'une volonté d'autonomie par rapport au modèle FTEC-UGTA au service du parti unique dans le but de mieux négocier des revendications qui paraissent à ce moment légitimes pour les enseignants.

Le pluralisme syndical dans la wilaya d'Oran prend une forme de répartition assez spécifique par rapport au national avec le mouvement de grève de 2003 qui va faire que le SNAPEST va devenir le syndicat le plus représentatif sur le plan local, alors qu'il ne l'est pas dans l'ensemble du pays.

⁴ Mazouni, A. (1969), *Culture et enseignement en Algérie et au Maghreb*, Paris, François Maspero.

II. Les résultats de notre enquête de terrain dans la wilaya d'Oran

On est passé d'un syndicat unique gestionnaire de 1962 à 1989 à un pluralisme syndical revendicatif, qui constitue une force de proposition, et qui est en pleine construction (que ce soit sur le plan organisationnel ou idéologique). De ce fait, il se trouve dans la difficulté de s'imposer en position de force et de conquérir sa légitimité symbolique. Il semble pour le moment que la tutelle locale ne considère pas les syndicats comme un partenaire social, excepté la FNTE-UGTA. Au paravent, les pouvoirs locaux attribuaient le rôle d'exécutant au syndicalisme enseignant ; par conséquent ils ont des difficultés à s'accommoder à cette transition.

Cette transformation dans les modes de représentation (dans les relations syndicats /employeur (tutelle locale) a donné lieu à une conflictualité exprimée par une logique d'adversité dans les relations qu'entretiennent syndicats d'enseignants et pouvoirs locaux. Dans cette conflictualité, des deux côtés, des stratégies sont déployées. Dans le cas de la tutelle locale, on retrouve la non-reconnaissance de la représentativité des syndicats.

Le rôle de la représentativité syndicale dans les rapports entre l'autorité locale et les syndicats d'enseignants

Nous avons constaté à travers ce travail de recherche que la représentativité syndicale joue un rôle essentiel dans la détermination de la nature des relations syndicats d'enseignants/pouvoirs locaux :

L'article 35 de la loi 90-14 prévoit qu'un syndicat est considéré comme représentatif si le nombre de ses adhérents représente 20% des travailleurs qu'ils représentent. Dans la wilaya d'Oran, nous avons constaté qu'entre syndicats représentatifs et syndicats non représentatifs, il y a une nuance très prononcée. Les premiers ont des relations qu'on pourrait qualifier de normales, avec l'autorité administrative. Les seconds, par contre, expriment tous des rapports tendus avec la direction de l'éducation. La représentativité syndicale donne donc le caractère légitime au syndicat en tant qu'interlocuteur direct de l'employeur. Ce caractère légal assure un rapport pacifié entre les deux. Dans le cas contraire la confrontation donne lieu à des rapports tendus.

La représentativité syndicale est envisagée comme une quête de reconnaissance par les syndicats d'enseignants et un moyen de non reconnaissance par les pouvoirs locaux. Les syndicats d'enseignants de la wilaya d'Oran cherchent à obtenir une légitimité symbolique, car ils réclament des relations horizontales avec le directeur de tous des rapports l'éducation et un droit de regard et de cogestion sur les affaires de l'éducation. En effet, ils cherchent à acquérir la stature de partenaire social, mais les pouvoirs locaux ou la tutelle locale ne reconnaissent pas le fait syndical et expriment ce refus avec beaucoup d'arguments (préjugés surtout, syndicats décrits comme des associations).

Les syndicats d'enseignants de la wilaya d'Oran sont, aux yeux de la communauté enseignante, réellement représentatifs de leurs aspirations et revendications.

Les enseignants sont satisfaits de la manière dont les syndicats défendent leurs intérêts, que ce soit sur le plan local ou national.

Ils estiment que l'activité syndicale contribue à l'amélioration des conditions de travail et de la situation socioprofessionnelle. Le même constat a été observé pour l'amélioration du système éducatif et du fonctionnement de l'école.

Les syndicats et les enseignants partagent les mêmes préoccupations en matière de revendications et dans le même ordre de priorité, à l'exception d'un cas : celui des œuvres sociales qui représente un enjeu majeur pour les premiers et non pour les seconds. Cette question apparaît comme une priorité pour les responsables et non pas la base parce qu'elle implique une revendication, plus d'ordre symbolique que matériel. Il s'agit du fait que pendant longtemps les œuvres sociales ont été gérées par l'UGTA, et qu'avec l'apparition des syndicats autonomes, ils ont réclamé un partage de gestion des œuvres sociales. En cherchant la cogestion, les syndicats autonomes sont en quête de reconnaissance et de légitimité.

Il existe une réelle relation de confiance entre les enseignants et les syndicats et cela en dépit du fait que l'activité est encore en construction et que la communication avec la base est déficiente ce qui nous emmène à penser que le fait syndical, dans l'enseignement à Oran, est le produit d'une « élite » en laquelle tous les enseignants se reconnaissent et approuvent les méthodes d'action.

La non-reconnaissance ne concerne pas seulement les syndicats d'enseignants ; c'est le cas également de l'enseignant à titre individuel,

car le contact entre les enseignants et l'administration de leur établissement se fait dans des conditions normales et conviviales. En revanche, le contact entre les enseignants et la direction de l'éducation est décrit comme un contact difficile. Souvent, on parle « d'inaccessibilité de la direction de l'éducation. ».

Le syndicalisme enseignant à Oran est non représentatif des femmes qui constituent la majorité des travailleurs de l'éducation. Elles occupent très peu de postes décisionnels au sein des syndicats et peu de responsabilités syndicales. Parmi les explications que l'on peut apporter à ce phénomène ; une culture patriarcale enracinée dans le syndicalisme et des stéréotypes de genre et un partage inégal des responsabilités familiales qui font que les femmes ne sont pas disposées à jouer un rôle décisionnel dans l'activité syndicale. Cependant, nous avons constaté, qu'au niveau de la wilaya d'Oran, il y a des tentatives d'insertion réelle de la femme enseignante dans la vie syndicale, on peut constater cela à travers la commission de la femme travailleuse de l'UGTA ou les séminaires de formation de militantes syndicales de l'UNPEF. (Ces expériences n'en sont qu'à leurs débuts).

III. Les différents modes de perception de la grève dans les relations syndicats d'enseignants/pouvoirs locaux

La wilaya d'Oran fait cas à a part concernant le mode de participation aux grèves

Les grèves sont généralement décidées par les bureaux nationaux des syndicats, en l'occurrence ceux qui sont les plus représentatifs sur le plan national, le CNAPEST et le CLA. Or ils ne le sont pas sur le plan local, car le SNAPEST est le syndicat le plus représentatif. Ainsi, nous avons constaté que le taux de suivi des grèves nationales est très faible sur le plan local.

Le taux de suivi des grèves sur le plan local est très fort dès qu'une grève s'inscrit soit dans une dynamique de groupe, soit dans la longévité ; et ce même si l'appel n'émane pas du syndicat le plus représentatif sur le plan local.

Les manifestations des élèves dans la rue avec leurs parents influence le degré d'engagement d'un syndicat dans les grèves sur le plan local.

Le syndicat le plus représentatif sur le plan local se dit « légaliste » et les autres syndicats le traitent de tel, ce qui pourrait expliquer le fait de

recourir à la grève comme un second choix tout en préférant des dynamiques de groupe pour être mieux protégés juridiquement à travers la responsabilité collective.

Perception de la grève chez les enseignants

Il y a une participation régulière des enseignants de la wilaya d'Oran dans les grèves, mais elle dépend souvent de la nature des revendications des syndicats chacun à part, et le degré de leur implantation sur le plan local. Le caractère régulier des grèves est poussé par des dynamiques de groupe. Souvent, même si les syndicats ne partagent pas les mêmes perceptions, on constate qu'il y a un consensus autour de revendications qui fait que des grèves émanant de syndicats différents sont concentrés dans une même période.

Il existe un consensus au sein de la communauté enseignante autour de la grève en tant qu'ultime stratégie revendicative et le fait qu'elle soit le meilleur outil de revendication.

La forme de répression la plus fréquente est la ponction sur salaire qui défie la première revendication des syndicats « l'augmentation salariale » en traduisant une non reconnaissance de la revendication première des syndicats et de l'enseignant lui-même.

L'engagement des enseignants dans la vie syndicale est dirigé vers la réorientation des politiques publiques en faveur de leurs revendications, c'est-à-dire contre les décideurs, en l'occurrence les pouvoirs publics. La majorité des enseignants que nous avons questionnés estiment qu'un minimum de leurs revendications seulement a été réalisé et une importante partie des enseignants considère que leurs droits sont toujours bafoués.

Il y a une volonté participative à l'organisation sociale à travers la pluralité syndicale laquelle exprime la diversité socioprofessionnelle des enseignants, et qui est à l'image de la diversité de la vie sociale une majorité des enseignants adhère à l'idée de l'action syndicale et le pluralisme syndicale.)

La grève est une modalité de discussion et une perspective de l'évolution normale du processus démocratique. Elle traduit un changement dans les relations syndicats –pouvoirs publics. Elle répond à des exigences nouvelles liées à la pluralité politique.

Par ailleurs les pouvoirs locaux ne jouent pas de rôle décisif face aux mouvements contestataires et revendicatifs. La gestion des affaires de

l'éducation est hiérarchisée par rapport au pouvoir central. Les pouvoirs locaux assument un rôle d'exécutant et de régulateur vis-à-vis de la tutelle nationale. Un nombre important d'enseignants pensent que la tutelle nationale est dans l'incompréhension vis-à-vis de leurs revendications. Ceci exprime surtout le refus d'un pouvoir centralisé qui n'est pas en mesure de prendre en considération les spécificités propres aux enseignants. En ce sens, la grève garantit aux syndicats l'ouverture d'un dialogue avec les pouvoirs publics.

IV. L'autonomie syndicale

Nous retenons qu'il y a plusieurs formes d'autonomie syndicale ou de degrés d'autonomie.

Une autonomie qui est bien réelle et qui apparaît dans l'aspect contestataire à travers les grèves comme étant l'ultime stratégie syndicale. En d'autres termes, le syndicalisme enseignant traduit une autonomie par rapport au modèle syndicat/ patronat basé sur la négociation matérielle de par l'aspect productif des travailleurs.

Une autonomie compromise par les dispositions juridiques qui organisent la vie syndicale et dont la tutelle nationale et locale de l'Éducation détient le monopole, ce qui laisse une marge de contrôle sur les activités syndicales.

Cependant, les syndicats d'enseignants, comme nous avons pu le constater, n'expriment nullement une autonomie par rapport aux structures de l'État (comme ils le prétendent) C'est la tutelle, en l'occurrence qui détermine les lois dans les relations professionnelles, et garantit les droits des travailleurs. Le syndicat ne peut donc exprimer une quelconque autonomie vis-à-vis de l'État. L'utilisation du terme « autonomie » par les syndicats d'enseignants apparaît plus comme une stratégie qui vise à imposer une nouvelle forme de fonctionnement syndical basée sur le partenariat, et en rupture avec la perception d'un syndicalisme gestionnaire, tel qu'il a existé par le passé.

V. Syndicats d'enseignants et rapport au politique

Sur le plan local, la relation entre syndicats d'enseignants et les partis politiques ne peut être observée ou attestée. Cette relation est marquée par des contacts entre personnes ou figures importantes dans les syndicats et les partis. Aussi, cette relation est renforcée pendant les

périodes électorales. Ainsi, les responsables syndicaux affirment être contactés par les partis politiques, soit pour une éventuelle candidature, ou pour inciter la base syndicale, en l'occurrence les enseignants, à voter pour tel ou tel candidat ou liste électorale.

Nous avons aussi constaté la participation de certains syndicalistes dans les élections législatives et locales. Cependant, concernant la base syndicale, nous avons enregistré un taux très faible de militants au sein des partis.

De nombreux faits indiquent aussi que pendant les élections locales ou nationales, certains responsables syndicaux donnent des consignes de vote à la base syndicale.

Toujours est-il que la relation des syndicats d'enseignants avec les partis politiques à Oran n'est pas très claire, ou plus exactement ses limites sont troubles.

Sur le plan national, certains syndicats ont bénéficié au départ de leur formation du soutien moral et idéologique de partis politiques (UNPEF /FIS, MSP), (SATEF/FFS, RCD), (UGTA/FLN, RND). Cependant, après plus de deux décennies d'existence des syndicats autonomes, il est très difficile d'appréhender cette relation syndicats/partis politique. Si cette relation existe officieusement, les syndicats en tout cas ne l'affiche pas publiquement, sauf pour le cas du SATEF et de l'UGTA. Aussi, ces syndicats expriment la volonté de se détacher du modèle UGTA-FLN, cela pourrait expliquer le fait que ces syndicats n'aspirent pas à montrer une telle ou telle relation avec des partis politiques.

Conclusion

Les résultats de notre enquête dans la wilaya d'Oran confirment beaucoup de faits sur le plan national. Nous avons essayé de trouver des éléments d'analyse à certains aspects dans la relation des syndicats d'enseignants avec les pouvoirs locaux. Cependant, beaucoup de questions restent soulevées, notamment la culture partisane dans la base syndicale enseignante (que nous avons abordée en termes généraux seulement), son influence sur le processus électoral et également les limites des relations partis /syndicats. Les manifestations et les grèves de la faim successives des contractuels sont porteuses de remise en cause de la manière dont le pouvoir élabore ses politiques publiques. Toutefois, nous n'avons pas pu aborder la question des enseignants contractuels par

manque d'informations et par souci d'honnêteté. Bien que nous ayons réussi à établir un contact avec le CNEC d'Oran, nous ne sommes pas en mesure d'apporter des réponses à nos questions. Nous espérons pouvoir approfondir la question dans d'autres projets de recherche.

Bibliographie

- Tricoit, J.-Ph. (2002), *Les logiques de la représentativité syndicale en droit français et en droit communautaire*, mémoire de DEA en droit social, Université Lille 2, Droit et santé.
- Neveu, E. (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, la Découverte.
- Grine, L. (2010), *Algérie Naufrage de la fonction publique et défi syndical entretiens*, Paris, l'Harmattan.
- Kateb, K. (2005), *École, population et société en Algérie*, Paris, l'Harmattan.
- Mazouni, A. (1969), *Culture et enseignement en Algérie et au Maghreb*, Paris, François Maspero.
- Mékideche, A. (1993), *Regard sur l'école et la vie*, Alger, ENAG.
- Mouriaux, R. (2006), « Syndicalisme et politique : liaison dangereuse ou tragédie moderne ? », in *Mouvements*, n° 43 janvier-février.
- Lilian, M. (2004), « Comment lutter ? », *Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, éd. Textuel, coll. La discorde, p.18.
- Maloun, M. (2000), « La place des femmes dans les syndicats », in *Revue convergences révolutionnaire*, n° 09, mai-juin.
- Lilian, M. « L'espace des mouvements sociaux », in *Politix*, Vol. 20.
- Allemand, S. (2003), « Peser sur les décisions » (dossier les mouvements sociaux) in *Sciences Humaines*, n° 144, p. 26.
- Ancelovici, M., Rousseau, S., « Les mouvements sociaux et la complexité institutionnelle », *Sociologie et Société*, Vol. XLI.
- Roberts, A.-D., Tyssens, J. (2007), « Mobilisations et grèves enseignantes, pour une approche sociohistorique de la grève enseignante », in *Éducation et Société*, n° 20,2007/02
- Attali, M. (2005), « Les enjeux des formes de mobilisations des enseignants d'EPS français dans les années 1970 », in *Carrefours de l'éducation*, n° 19, p. 03.
- Benamrouche, A. (1995), « État, conflits sociaux et mouvement syndical en Algérie (1962-1995) », in *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 148, avril juin, p. 43-54.

Djabi, A.-N. (1994), « Contribution à une sociologie de l'élite syndicale algérienne, le cas de la direction de l'union générale des travailleurs algériens », (article en Arabe), in *NAQD*, n° 06 mars, p. 3-22.

Giraud, B. (2006) « Au-delà du déclin. Difficultés, rationalisation et réinvention du recours à la grève dans les stratégies confédérales des syndicats, in *Revue française de sciences politique* /6, vol. 56.

Hancké, B. (1998), « Le rôle de l'État dans les relations du travail », in *Problèmes Économiques*, n° 2.556, février.

Pépin, L. (1990), « La protection des droits syndicaux des enseignants. », in *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, n° 01, p. 67.

Pointereau, D., Bordes, J.-M. (2006), « Rencontre à Alger avec l'UNPEF 24 et 25 janvier », in *Vie syndicale Direction*, n° 137.

Silveral, R. (2006), « Le défi de l'égalité hommes/femmes dans le syndicalisme », dossier : réinventer le syndicalisme, in *Mouvements*, janvier n°43, p. 23-29.

Verdier, J.-M., « Fonction et contrôle de la représentativité syndicale en Algérie », in *Revue algérienne du travail*, n° 29, p. 77-78.

Verdier, J.-M. (1991), « Sur la relation entre représentation et représentativité syndicales, quelques réflexions, rappels et suggestions », in *Droit social*, n° 1, p. 5-10.

Troglic, J.-F. (1987), « Le syndicalisme : contestation, intégration, projet », in *Projet*, n° 204.