

Jacques Fournier  
Conseiller d'État honoraire

Monsieur Michel Sapin  
Ministre de la Fonction publique  
et de la réforme de l'État  
72 rue de Varenne  
75700 Paris

Paris, le 22 janvier 2002

Monsieur le Ministre,

Vous m'avez confié la mission, en juillet 2001, d'engager une réflexion d'ensemble sur le dialogue social dans la fonction publique. J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint le « Livre blanc » issu de cette réflexion.

Je tiens avant toute chose à souligner que cette mission n'aurait pas pu être menée à bien, dans les délais convenus, sans la collaboration, qui m'a été extrêmement précieuse, de M<sup>me</sup> Marie-Ange du Mesnil du Buisson, inspectrice générale des affaires sociales. Tout au long de son déroulement nous avons fait équipe et le document final est notre œuvre commune.

Je tiens également à souligner ici la qualité de l'accueil qui nous a été réservé par l'ensemble de nos interlocuteurs, responsables de l'administration, dirigeants syndicaux, experts que nous avons consultés. Avec tous nous avons pu avoir des échanges approfondis, courtois et constructifs. Ce livre blanc leur doit beaucoup et qu'ils en soient ici remerciés.

Vous avez souhaité que notre travail permette de tracer de la situation actuelle du dialogue social dans la fonction publique un état des lieux contradictoire et qu'il débouche sur des propositions aussi consensuelles que possible.

La première demande s'est révélée plus facile à satisfaire que la seconde.

Certes les constatations qui sont faites et les jugements qui sont portés dans la première partie du livre blanc, consacrée à l'état des lieux, peuvent prêter à discussion. Mais je crois pouvoir dire qu'ils n'ont été formulés qu'après une très large consultation des acteurs en présence et des connaisseurs du sujet et qu'ils font un large écho aux points de vue exprimés au cours de ces rencontres.

S'agissant en revanche des actions à mener, des réformes à engager, il est clair que les positions de départ des divers partenaires du dialogue social sont loin d'être identiques. Il existe des différences notables entre les analyses des différentes organisations syndicales et il n'y a pas non plus homogénéité de points de vue du côté des employeurs publics.

Dans ce contexte les propositions formulées dans le livre blanc n'auraient pu être pleinement consensuelles qu'à la condition de rester anodines.

Ce n'est pas l'approche que j'ai retenue.

Il m'a paru préférable de chercher à faire progresser la réflexion en avançant sous ma propre responsabilité un certain nombre d'orientations, qui tiennent compte bien entendu des observations et des idées recueillies au cours de mes rencontres, mais autour desquelles il n'y a pas nécessairement unanimité.

Mon ambition aura été ainsi de nourrir, d'enrichir, un « dialogue sur le dialogue » qui devra se poursuivre et dont on peut espérer qu'il puisse déboucher le moment venu sur une réforme d'ensemble.

Les orientations proposées s'inscrivent très clairement dans le cadre de la conception française de l'État et de la fonction publique. L'accomplissement de missions d'intérêt général pour le compte des collectivités publiques n'est pas une activité professionnelle comme les autres. Elle justifie l'existence d'un régime spécifique de relations du travail dont l'expression se trouve, en ce qui concerne notre pays, dans les lois de 1983, 1984 et 1986, qui constituent le statut général de la fonction publique et qui placent le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire. Cette conception, sous des formes diverses, est partagée par d'autres pays. Je la considère comme pleinement fondée.

Ceci n'interdit pas, bien au contraire, de s'interroger sur l'efficacité du système de dialogue social dans la fonction publique tel qu'il s'est mis en place, d'abord à la Libération avec l'appareil de concertation des commissions administratives et comités techniques paritaires, puis dans le dernier quart de siècle avec l'apparition et un début de consécration de procédures de négociation.

À cet égard les points de vue recueillis sont souvent réservés ou négatifs. Certes le dialogue existe et certains l'ont rencontré. Il obtient parfois des succès. Mais il connaît aussi beaucoup d'échecs et tant les responsables administratifs que les organisations syndicales et les agents publics eux-mêmes sont conduits à mettre en doute son efficacité, voire son utilité. Il en résulte un climat général de désenchantement où alternent courtes phases de conflit et longues périodes de passivité et dont pâtissent aussi bien les administrations que les organisations syndicales.

Le temps de l'échange régulier, constructif et responsable n'est pas celui que l'on connaît le plus souvent.

En l'état de cette situation des réformes relativement importantes sont devenues nécessaires. Elles devraient à mon avis s'orienter dans trois directions.

Force est de constater, en premier lieu, que le dispositif de concertation mis en place il y a maintenant un demi-siècle a vieilli. On peut même dire que dans l'une de ses composantes, celle des comités techniques paritaires, il s'est quelque peu fossilisé.

Ce dispositif demeure valable dans son principe. Mais je pense que l'on doit chercher à le revivifier.

Je propose à cet effet que l'on renonce à la fiction du paritarisme dans l'organisation des comités techniques. Ceux-ci, comme c'est déjà le cas dans la fonction publique hospitalière, deviendraient le lieu d'une discussion directe entre les responsables de l'administration et les représentants élus du personnel. Des élections spécifiques, auxquels participeraient l'ensemble des fonctionnaires et agents publics concernés, titulaires ou non, seraient organisées pour leur constitution. Leurs attributions seraient élargies de façon à leur permettre d'intervenir le plus en amont possible du processus de décision. Ils acquerraient la capacité de faire procéder à des études ou enquêtes. Leurs avis exprimeraient clairement la position majoritaire au sein de la représentation du personnel.

C'est dans le cadre ainsi recomposé que se déroulerait la concertation plus que jamais nécessaire sur les questions d'ordre général touchant à la mise en œuvre des politiques publiques et à l'organisation et au fonctionnement des services.

En second lieu, le moment me paraît venu de ménager à la négociation et à la convention, dans notre droit de la fonction publique, la place qui leur revient logiquement dans un pays qui reconnaît la légitimité de l'action collective.

Je propose à cet effet la définition d'une procédure nouvelle d'homologation des accords conclus dans la fonction publique, qui serait mise à la disposition des négociateurs et qui conférerait une valeur réglementaire aux stipulations de ces accords.

Cette procédure, dont j'ai essayé de dessiner les contours possibles, même si certaines de ses modalités demandent encore à être affinées, me paraît compatible dans son principe avec les règles de notre droit public. Elle pourrait être dans la pratique un élément catalyseur pour l'introduction de comportements nouveaux dans la rédaction et la conclusion des accords.

Son instauration devrait, pour assurer la cohérence d'une réforme d'ensemble, se combiner avec trois autres mesures : l'extension du champ légal de la convention, dans le prolongement de la pratique observée ces dernières années ; l'institution d'une obligation de négocier, annuelle sur l'évolution générale des salaires, périodique sur les autres sujets ; la référence au principe majoritaire, selon des modalités qui devront être soigneusement pesées, dans la définition des conditions de validité des accords.

J'ai conscience de ce que ce volet des propositions du livre blanc n'est pas le plus aisé à mettre en œuvre. Il oblige à innover dans un domaine où les positions de départ ne sont pas concordantes.

Il me paraît cependant essentiel de le retenir si l'on entend ouvrir progressivement la voie à une nouvelle pratique, plus responsable de part et d'autre, de la négociation collective dans la fonction publique.

Il conviendrait enfin, en troisième lieu, de repenser les modalités concrètes du dialogue social de façon à les adapter aux caractéristiques de chacune des trois fonctions publiques et à mieux faire coïncider, pour l'ensemble qu'elles constituent comme dans chacune d'elles, les lieux du dialogue et ceux de la décision. C'est ce que nous avons appelé la « réarticulation » du dialogue social.

La mise en œuvre de cette orientation passe notamment par une distinction plus claire entre les questions communes aux trois fonctions publiques et celles qui sont propres à chacune d'elles ; par la recherche d'une meilleure combinaison entre la négociation sur l'évolution générale des salaires et la négociation sur les indemnités et les avantages statutaires ; par une répartition plus précise des thèmes et des lieux du dialogue au sein des échelons ministériels et territoriaux de la fonction publique de l'État ; par l'encouragement à la déconcentration du dialogue, pour autant qu'elle soit le corollaire d'une déconcentration réelle des compétences et des procédures ; par l'émergence progressive, au sein de la fonction publique territoriale, d'une représentation collective des employeurs qui n'existe encore pas aujourd'hui ; par une meilleure organisation du travail gouvernemental dans le domaine de la fonction publique.

Sur ces différents points des pistes de solution sont présentées dans la troisième partie du livre blanc. Certaines d'entre elles méritent approfondissement, notamment en ce qui concerne la fonction publique territoriale.

Ce livre blanc ne traite pas d'une question qui, à juste titre est considérée comme importante par les organisations syndicales de fonctionnaires, celle des droits syndicaux.

Je ne sous-estime ni l'importance de cette question ni son lien avec le thème du livre blanc. Il est évident que le bon déroulement du dialogue social suppose que les interlocuteurs en présence disposent des capacités et des moyens nécessaires à sa conduite. La reconnaissance des droits syndicaux, assortie des dispositions matérielles qui en permettent l'exercice effectif, est une pièce essentielle du système des relations sociales dans la fonction publique.

Des dispositions existent depuis longtemps sur ces points, mais elles ne sont pas intangibles et elles pourraient le cas échéant être améliorées.

Si par exemple l'on devait renforcer le dialogue au niveau territorial il faudrait en tirer les conséquences en terme de décharge de services, de formation et de moyens matériels pour les organisations appelées à y participer.

Ce sujet n'aurait pu être abordé utilement que sur la base d'une étude approfondie qui ne pouvait raisonnablement être menée dans les délais impartis pour l'établissement de ce livre blanc. Mais il va de soi que son existence ne doit pas être oubliée et qu'il devra être abordé en corollaire de toute réforme éventuelle.

Il est souvent question à l'heure actuelle de la réforme de l'État, de ses objectifs, de son rythme, de ses méthodes.

La réflexion qui m'était confiée n'avait pas cet objet mais elle n'était pas sans rapport avec lui.

J'ai toujours été et je reste convaincu que la réforme de l'État ne se fera pas sans le concours actif des agents publics ni en opposition avec les organisations qui les représentent.

Cela suppose une concertation réelle et approfondie menée suffisamment en amont sur les objectifs et le contenu des réformes. Elle devrait trouver un support supplémentaire, dont je propose d'explorer dès maintenant les virtualités, dans la nouvelle procédure budgétaire instituée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2001.

Cela suppose aussi, le moment venu, une négociation documentée et responsable sur les aspects sociaux de ces réformes.

Dans cette perspective l'amélioration de l'efficacité du dialogue social dans la fonction publique n'est pas seulement l'un des objets possibles de la réforme de l'État. C'est aussi l'une des conditions nécessaires à sa réalisation d'ensemble.

Jacques Fournier



---

## Sommaire

<b>Introduction</b> . . . . .	<b>13</b>
 <b>Première partie</b>	
<b>État des lieux</b> . . . . .	<b>17</b>
Un système d'ensemble fondé sur les instances consultatives plus que sur la négociation collective .	<b>19</b>
De fortes spécificités dans les trois fonctions publiques . . . . .	<b>42</b>
 <b>Deuxième partie</b>	
<b>Lignes directrices</b> . . . . .	<b>65</b>
Respecter la spécificité de la fonction publique . . .	<b>67</b>
Apprendre à conduire les mutations nécessaires . . .	<b>68</b>
 <b>Troisième partie</b>	
<b>Propositions</b> . . . . .	<b>71</b>
Revivifier la concertation . . . . .	<b>73</b>
Développer la négociation . . . . .	<b>79</b>
Réarticuler le dialogue social . . . . .	<b>93</b>
 <b>Observations des organisations syndicales</b> . . . . .	<b>107</b>
Observations de la CFDT . . . . .	<b>109</b>
Observations de la CFTC . . . . .	<b>114</b>
Observations de la CGC . . . . .	<b>118</b>
Observations de la CGT . . . . .	<b>121</b>
Observations de Force ouvrière . . . . .	<b>129</b>
Observations de la Fédération syndicale unitaire (FSU) . . . . .	<b>137</b>
Observations de l'UNSA . . . . .	<b>142</b>
 <b>Liste des personnes rencontrées</b> . . . . .	<b>147</b>

**ANNEXES . . . . . 155**

Annexe 1  
**Evolution sur longue période de  
la participation et des résultats  
des élections aux CAP dans les trois  
fonctions publiques . . . . . 157**

Annexe 2  
**Résultats des dernières élections  
aux CAP dans les trois fonctions publiques. 159**

Annexe 3  
**Statistiques disponibles sur les grèves  
dans la fonction publique . . . . . 161**

Annexe 4  
**Compétences actuelles des comités  
techniques paritaires (fonction publique  
de l'État et fonction publique territoriale),  
et des comités techniques d'établissement  
(fonction publique hospitalière) . . . . . 165**

Annexe 5  
**Principaux accords nationaux signés  
depuis 1974 . . . . . 169**

Annexe 6  
**Éléments d'information sur le dialogue  
social dans quelques pays européens :  
Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Suède . . . . 183**

Annexe 7  
**Analyse du niveau des textes à prendre  
pour la mise en œuvre des propositions. . . . 201**

---

### ***Quelques définitions issues du Nouveau Petit Robert***

***Participation*** : action de prendre part à, de s'associer, collaborer, coopérer.

***Concertation*** : politique de consultation des intéressés avant toute décision, ou le fait de se concerter, c'est-à-dire de s'entendre pour agir de concert.

***Consultation*** : action de prendre avis.

***Négociation*** : série d'entretiens, d'échanges de vues, de démarches qu'on entreprend pour parvenir à un accord.

---



---

# Introduction

## Le champ de la réflexion

Du point de vue des organes et personnes concernés la notion de fonction publique permet de délimiter clairement le champ de la réflexion. Le Livre blanc s'intéressera à l'ensemble des administrations publiques employant des personnels soumis au statut de la fonction publique.

Sont donc concernés les administrations et personnels de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Bien entendu, seront prises en considération les questions concernant tous les agents publics employés dans les structures correspondantes, qu'ils soient ou non titulaires.

Du point de vue des thèmes examinés, la notion de dialogue social recoupe l'ensemble des éléments du système des relations du travail dans l'administration ou l'entreprise : statut des acteurs, organes de concertation, procédures d'information, de consultation et de négociation, régime des accords, traitement des conflits, etc. Mais elle met plus particulièrement l'accent sur l'une des caractéristiques de ce système, qui est d'organiser sous des formes diverses une rencontre, un échange, un dialogue, entre l'employeur ou ses collaborateurs et le personnel et ses représentants.

Les analyses et les propositions du rapport ont donc porté principalement sur les deux piliers du dialogue social que constituent dans la fonction publique – comme d'ailleurs dans le secteur privé et même si l'équilibre entre eux y est différent – d'une part les instances et procédures de concertation, d'autre part la négociation collective et les accords qui en sont issus.

Les questions concernant le statut des partenaires du dialogue et les moyens dont ils disposent n'ont pas été directement traitées. C'est notamment le cas pour ce qui concerne la question des droits syndicaux, bien qu'elle soit à juste titre considérée comme importante par les organisations syndicales de fonctionnaires et bien que son lien avec le thème général du livre blanc ne soit pas douteux.

Il est évident, en effet, que le bon déroulement du dialogue social suppose que les interlocuteurs en présence disposent des capacités et des moyens nécessaires à sa conduite. La reconnaissance des droits syndicaux, assortie des dispositions matérielles qui en permettent l'exercice effectif, est une pièce essentielle du système des relations sociales dans la fonction publique.

Des dispositions existent depuis longtemps sur ces points, elles ne sont pas intangibles et elles pourraient le cas échéant être améliorées. Mais ce sujet, compte tenu de la complexité des dispositions qui le régissent à l'heure actuelle, n'aurait pu être traité utilement que sur la base d'une étude approfondie qui ne pouvait raisonnablement être menée dans les délais impartis pour l'établissement de ce livre blanc. C'est la raison pour laquelle il a été provisoirement laissé de côté. Il va de soi que son existence ne doit pas être oubliée et qu'il devra être abordé en corollaire des réformes éventuelles.

## **La méthode de travail**

Outre l'abondante documentation dépouillée, les auteurs du *Livre blanc* ont, dans un premier temps, procédé à de nombreuses auditions qui ont permis de recueillir les appréciations et positions des acteurs en présence ainsi que d'un certain nombre d'experts. Ont été entendus en particulier les principaux responsables horizontaux ou sectoriels des trois fonctions publiques et toutes les organisations syndicales représentées dans l'un des trois conseils supérieurs.

Ce sont les multiples visions du sujet données par les personnes rencontrées plutôt que des investigations spécifiques, dans un domaine où, au demeurant, les études et même les statistiques sont rares, qui ont nourri la réflexion.

Sur ces bases, une note d'étape dégageant quelques éléments de constat et formulant une première esquisse des propositions du rapport a été établie dans le courant du mois de novembre. Elle a été discutée dans une seconde série de rencontres à l'issue desquelles le texte définitif du *Livre blanc* a pu être établi.

## **Le contenu et l'esprit du Livre blanc**

Ce *Livre blanc* comporte trois parties.

La première est consacrée à l'état des lieux. Elle ne s'astreint pas à faire une description exhaustive des institutions et mécanismes existants, qui sont largement connus. Il a paru préférable de mettre l'accent sur les constatations que les personnalités rencontrées considéraient comme importantes ou significatives et sur les sujets posant problème.

On y retrouve la dialectique d'unité et de diversité qui caractérise le sujet : approche générale commune dont les manifestations sont présentes dans les trois fonctions publiques ; fortes spécificités qui donnent au dialogue social dans chacune d'elles son visage particulier.

La seconde partie présente les lignes directrices dont s'inspire le *Livre blanc*. En un mot il s'agit de dessiner, pour le dialogue social dans la fonction publique en France, une voie d'évolution originale, qui sache concilier l'autorité de l'État et le rôle de ses interlocuteurs syndicaux, le statut réglementaire et la place de l'accord négocié, l'unité de la fonction publique et la diversité de ses composantes.

La troisième partie présente un certain nombre de propositions articulées autour de trois grandes orientations : revivifier la concertation ; développer la négociation ; réarticuler le dialogue social.

On n'en reprendra pas ici le contenu mais on en rappellera l'esprit.

Ce *Livre blanc* a pour but de faire avancer la réflexion sur les sujets dont il traite.

Dans cette perspective il s'efforce de concentrer le débat sur les questions qui paraissent les plus décisives et de suggérer, parmi les différentes pistes explorées, celles qui paraissent concilier le maximum d'efficacité avec un minimum de chances d'acceptation.

Il ne s'agit pas de livrer des solutions clés en main mais de mettre sur la table des négociations futures un certain nombre d'idées et de propositions. Il s'agit d'ouvrir et de nourrir le débat et non de le clore.



---

Première partie

---

# État des lieux



Les observations formulées dans cette première partie porteront d'abord sur le système général de dialogue social dans la fonction publique pris dans son ensemble, ensuite sur les traits particuliers à chacune des composantes de ce système.

---

## **Un système d'ensemble fondé sur les instances consultatives plus que sur la négociation collective**

### **Les principes fixés par le statut général des fonctionnaires**

Comme tous les salariés, les fonctionnaires bénéficient des droits sociaux affirmés dans le Préambule de la Constitution de 1946, et notamment de la liberté syndicale et du droit à la « participation »<sup>1</sup> qui est formulé de la manière suivante : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ». Le droit de grève, qui a aussi valeur constitutionnelle, « *s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Mais contrairement aux autres salariés, ces droits sociaux ne sont reconnus aux fonctionnaires que depuis l'après-guerre : de 1884 à 1946 les syndicats de fonctionnaires s'étaient développés dans l'illégalité, même si leur force politique et sociale avait conduit progressivement la plupart des gouvernements à accepter de discuter avec eux. La logique de la souveraineté de l'État et du pouvoir hiérarchique justifiaient alors, en conformité avec la tradition française de la fonction publique, qu'on refuse au fonctionnaire toute autonomie, qu'elle soit individuelle ou collective.

(1) Dans une décision n° 77-38 DC du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel a confirmé que le principe de participation a valeur constitutionnelle et a jugé qu'il s'applique dans la fonction publique.

À la Libération, droit syndical et droit de grève ont été reconnus aux fonctionnaires, à l'exception de certaines catégories participant directement à l'exercice de la force publique<sup>1</sup>, et le statut général des fonctionnaires de l'État voté en 1946<sup>2</sup> a posé les fondations qui régissent encore aujourd'hui le cadre juridique de la fonction publique, dont le périmètre s'est élargi en 1984 et 1986 à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Il repose sur l'idée fondamentale que le service public, qui remplit une fonction sociale essentielle et est mû par l'intérêt général, n'est pas un métier comme un autre, en particulier parce qu'il doit préserver en toutes circonstances les principes d'égalité, de neutralité, de continuité et de mutabilité (adaptation à l'évolution des besoins). Il en résulte que l'administration doit pouvoir, à tout moment, de façon unilatérale, modifier la situation de ses agents, et c'est pourquoi ceux-ci sont placés vis-à-vis d'elle dans une « situation statutaire et réglementaire » comme l'affirme l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces mêmes principes inspirent aussi la construction d'une fonction publique de carrière et la clarification des droits et obligations des fonctionnaires.

Dans ce cadre, le principe de participation se concrétise dans la création d'organismes consultatifs où siègent les délégués des fonctionnaires, et porte sur « *l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* » ; ce principe fixé par l'article 9 de la loi de 1983 se décline dans plusieurs types d'instances : conseils supérieurs de la fonction publique, commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires et comités techniques d'établissement, comités d'hygiène et de sécurité. L'article 9 précise aussi que les fonctionnaires « *participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent* ».

Les règles régissant la composition, les compétences, le fonctionnement des différentes instances consultatives sont fixées par les textes particuliers à chacune des trois fonctions publiques<sup>3</sup>, avec de nombreuses différences dans les modalités d'application, mais les principes généraux sont les mêmes.

(1) Les préfets et sous-préfets n'ont pas le droit syndical, les militaires de carrière n'ont ni le droit syndical ni la liberté d'association.

Ont le droit de se syndiquer mais ne disposent pas du droit de grève : les personnels des compagnies républicaines de sécurité, les personnels de police, les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, les personnels du service des transmissions du ministère de l'Intérieur, les magistrats.

(2) Le premier statut général des fonctionnaires, édicté par le gouvernement de Vichy en 1941, confirmait explicitement l'interdiction du droit de grève et du droit syndical.

(3) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (titre II du statut général).

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (titre III du statut général).

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général).

Par comparaison avec le cadre juridique du secteur privé, cette organisation du dialogue social va plus loin en associant les syndicats aux actes de gestion des carrières individuelles. En revanche, le statut ne comporte en 1946 aucune référence à la négociation, et c'est sans base juridique que celle-ci a pris corps à partir de 1968, essentiellement sur les salaires. L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 a remis le droit en accord avec les faits en reconnaissant la négociation salariale dans une formulation qui reste ambiguë : « *les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail* ». Depuis cette date, l'extension de la négociation à des champs nouveaux ne se fonde sur aucun texte, puisque les syndicats ne peuvent en théorie que « débattre » des conditions et de l'organisation du travail. Au demeurant, qu'il s'agisse des salaires ou d'autres sujets, l'accord auquel peut conduire une négociation n'a pas de valeur juridique propre, et ne lie ses signataires que sur le plan moral et politique.

Participation, consultation, débat, négociation : ces termes qui expriment plusieurs facettes du dialogue social sont désormais inscrits dans le statut de la fonction publique. Celui de « concertation », qui est sans doute le plus couramment employé, ne figure pas dans les dispositions législatives ; selon le *Petit Robert* il désigne une « politique de consultation avant toute décision », ou le fait de se concerter, c'est-à-dire de « s'entendre pour agir de concert ».

L'observation des réalités actuelles du dialogue social montre à travers la grande diversité des trois fonctions publiques que le cadre fixé par le statut général a vieilli : le fonctionnement des instances consultatives cède souvent à la tentation d'un formalisme peu productif, la participation et l'expression directe des agents se développent, la question des relations entre dialogue social et dialogue avec les usagers est ouvertement posée, enfin le développement d'une logique de négociation, mieux adaptée à l'évolution des relations sociales dans notre société, rencontre des obstacles liés au contexte juridique et culturel propre à la fonction publique.

## **Les élections professionnelles et le paysage syndical dans la fonction publique**

Même si la fonction publique n'échappe pas à la baisse du nombre d'adhérents ni à la dispersion qui caractérisent le syndicalisme dans notre pays, les organisations syndicales y conservent une capacité de mobilisation et une représentativité importantes.

Les taux d'adhésion sont en recul et sont plus faibles qu'à l'étranger, mais demeurent supérieurs à ceux observés dans le secteur

privé : selon un sondage CSA de 1995 <sup>1</sup>, plus de 20 % des salariés du secteur public seraient syndiqués, contre moins de 10 % des salariés du secteur privé ; la syndicalisation varie sensiblement au sein de la fonction publique, elle peut être évaluée à environ 80 % dans la police <sup>2</sup>, 30 % dans l'enseignement, 25 % aux finances et à l'équipement, 15 % dans la fonction publique hospitalière et 10 % dans la fonction publique territoriale.

Selon les statistiques qui figurent en annexe, la conflictualité paraît globalement plus forte que dans le secteur privé. Toutefois, il n'existe un suivi statistique des jours de grève que pour la fonction publique de l'État et pour le secteur hospitalier ; aucune donnée n'est collectée dans la fonction publique territoriale, où le recours à la grève semble nettement moins fréquent.

La participation aux élections professionnelles reste importante : 74,4 % sur la période 1998-2000 pour la fonction publique de l'État, 64,1 % en 1999 pour la fonction publique hospitalière, 66,1 % pour les élections aux CAP de la fonction publique territoriale les 8 et 13 décembre 2001 <sup>3</sup>. Ces derniers taux sont similaires à ceux du secteur privé, où la participation aux élections des comités d'entreprise a été de 65,3 % en 1999. Comme dans le secteur privé, ils ont connu une érosion au cours des quinze dernières années, en particulier dans la fonction publique de l'État (voir en annexe un tableau des taux de participation dans les trois fonctions publiques depuis 1985).

Les élections ont lieu tous les trois ans dans la fonction publique de l'État, elles sont organisées également tous les trois ans mais de manière groupée dans la fonction publique hospitalière, et tous les six ans après les élections municipales dans la fonction publique territoriale. Elles portent sur la constitution des commissions administratives paritaires et des comités techniques dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière. Dans la fonction publique de l'État, seuls les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires sont élus, ceux qui siègent dans les CTP sont désignés par les organisations syndicales représentatives, en fonction du nombre de voix obtenues lors des élections aux CAP ; cependant, lorsque le nombre des agents non titulaires est important dans le ressort d'un CTP, ou si le ressort d'un CTP ne correspond pas aux ressorts de CAP, une consultation du personnel doit être organisée pour déterminer l'influence respective de chaque organisation : à ce titre des élections de représentativité, sur sigle syndical, sont organisées dans plusieurs ministères et dans un grand nombre d'établissements publics nationaux.

Les tableaux en annexe rappellent les résultats nationaux obtenus aux élections des CAP depuis les années cinquante, pour l'ensemble

(1) Cité par Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des fonctions publiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Berger-Levrault, 2001.

(2) Source : DGPN.

(3) Soit une baisse de 3 points par rapport à 1995, la participation aux élections des CTP est un peu inférieure : 61,2 % en 2001.

des administrations de l'État, pour le personnel communal et pour le personnel hospitalier. Il montre que des évolutions significatives se sont produites sur moyenne période, et que la dispersion des représentations syndicales s'est accrue.

Dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, la CGT occupe la première place, suivie de la CFDT, qui a devancé FO dans les années quatre-vingt-dix. Ces organisations obtiennent, à elles trois, environ 80 % des suffrages. La CFTC se maintient entre 3 et 5 %, tandis que la CGC est presque inexistante. Les syndicats non confédérés totalisent moins de 10 % des suffrages ; parmi eux, la fédération SUD Santé-sociaux a obtenu, en 1999, 4,5 % des voix dans la fonction publique hospitalière, ce qui lui a permis d'être reconnue représentative au niveau national par l'attribution d'un siège au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. L'UNSA a atteint, en 2001, près de 10 % des voix dans la fonction publique territoriale. Ces résultats nationaux cachent des disparités locales fortes, et au niveau d'une collectivité publique ou d'un établissement hospitalier particulier, il n'est pas rare que le paysage syndical soit plus simple et qu'une organisation syndicale soit en position dominante.

Dans la fonction publique de l'État, la dispersion des représentations syndicales au niveau national est nettement plus forte, en raison de l'existence d'un plus grand nombre de syndicats autonomes catégoriels, et du poids du monde enseignant. Depuis l'écclatement de la FEN <sup>1</sup>, en 1993, la Fédération syndicale unitaire de l'enseignement (FSU) a acquis une position prépondérante dans le corps enseignant, ce qui lui confère au niveau de l'ensemble des administrations et établissements publics de l'État la première place, avec près de 20 % des voix sur la période 1998-2000. L'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA <sup>2</sup>, qui regroupe essentiellement la FEN, la FGAF <sup>3</sup>, et l'UNSA-Police, atteint 15,4 % des voix soit un score équivalent à celui des trois grandes confédérations. La catégorie « divers » qui regroupe les syndicats non affiliés aux grandes fédérations ou confédérations (dont les syndicats SUD) atteint presque 17 %.

Élaboré après une longue concertation préalable, l'amendement Perben à la loi du 16 décembre 1996 a cherché à enrayer l'émiettement syndical en réservant la présentation de candidats <sup>4</sup> aux organisations syndicales « représentatives », c'est-à-dire :

– celles qui sont affiliées à une union de syndicats qui dispose d'au moins un siège dans chacun des conseils supérieurs ou qui a recueilli au moins

(1) Fédération de l'Éducation nationale.

(2) Union nationale des syndicats autonomes.

(3) Fédération générale autonome des fonctionnaires.

(4) Si aucune liste n'est présentée par une organisation syndicale représentative, ou si le nombre de votants est inférieur à la moitié du nombre des inscrits, il est procédé à un second tour de scrutin, pour lequel toute organisation syndicale de fonctionnaires peut déposer une liste.

10 % des suffrages exprimés aux élections CAP dans l'ensemble de la fonction publique, dont au moins 2 % dans chaque fonction publique ;  
– et celles qui répondent, parmi les personnels concernés par l'élection, aux critères de représentativité fixés par l'article L. 133-2 du code du travail.

Cette loi a notamment incité les syndicats de la police, qui s'étaient historiquement développés de manière autonome, à un mouvement de rattachement au sein d'ensembles plus larges : UNSA-Police, CGC (syndicats Alliance et Synergie), CGT-FO (SGPN).

Elle reste contestée par les syndicats en phase d'implantation de nouvelles sections syndicales, notamment les syndicats SUD, même si la jurisprudence déjà ancienne sur l'article L. 133-2 du code du travail est suffisamment souple pour permettre aux organisations réellement actives au niveau d'un corps de fonctionnaires ou dans le ressort d'un CTP d'accéder aux élections <sup>1</sup>.

D'autre part, l'attribution de sièges préciputaires dans les trois conseils supérieurs à certaines organisations qui n'ont qu'une faible représentativité dans la fonction publique est également contestée.

Cependant, ces règles sont similaires à celles en vigueur dans le secteur privé, et il n'a pas paru utile de les rediscuter, d'autant que le débat sur la rénovation des critères de représentativité est actuellement engagé au niveau national interprofessionnel.

## **Le fonctionnement des instances consultatives**

Il n'est pas possible de formuler un diagnostic général sur le fonctionnement des instances consultatives, tant celui-ci est dépendant des contextes extrêmement variés qui caractérisent chaque service, collectivité publique, hôpital, ou ministère concerné. En outre il n'existe pas d'évaluations qualitatives ni même de données chiffrées sur le fonctionnement des différents types d'instances consultatives. Mais quelques « tendances » générales peuvent être identifiées en croisant les regards portés par les acteurs.

### **Les commissions administratives paritaires (CAP)**

Le fonctionnement des commissions administratives paritaires, où les discussions portent sur la gestion individuelle des carrières <sup>2</sup>, est considéré comme globalement satisfaisant.

(1) De plus, selon un avis rendu par le Conseil d'État le 6 décembre 1999, le recours spécifique prévu par la loi n'est ouvert qu'aux syndicats dont l'administration a déclaré la liste irrecevable, et non aux syndicats concurrents.

(2) Ainsi que sur les sanctions disciplinaires lorsqu'elles siègent en formation disciplinaire.

L'attachement à ces instances, garantes de la transparence dans la gestion des carrières, est extrêmement fort. La participation à des comités d'avancement et de discipline a d'ailleurs figuré parmi les premières revendications et les premières conquêtes des syndicats, en réaction au clientélisme et au favoritisme politique qui sévissaient au XIX<sup>e</sup> siècle dans la gestion de la fonction publique.

Certains responsables administratifs déplorent cependant que l'administration ait laissé s'instaurer dans certaines CAP des mécanismes s'apparentant à une véritable cogestion des carrières, qui aboutissent à survaloriser l'ancienneté dans les critères d'avancement (ou même à faire intervenir l'appartenance syndicale).

Des responsables syndicaux soulignent au contraire que dans certains corps l'administration ne tient compte des avis de la CAP que de manière très marginale, et que les positions prises en séance par les responsables administratifs sont parfois contredites par les décisions signées ultérieurement.

Au sein de l'administration d'État, la question de la déconcentration des CAP prête aussi à débats : la création de CAP locales de plein exercice <sup>1</sup> est indispensable pour déconcentrer vraiment la gestion des personnels, mais suscite souvent les réticences des organisations syndicales qui y voient un risque de rupture du principe d'égalité, même si les conditions posées par le Conseil d'État <sup>2</sup> sont respectées. En outre le grand nombre de corps de fonctionnaires et la constitution d'une CAP pour chaque corps, principe spécifique à la fonction publique de l'État, limitent beaucoup les possibilités de déconcentration.

## Les comités techniques paritaires (CTP) et comités techniques d'établissement (CTE)

Ils suscitent beaucoup plus de critiques.

Leur compétence consultative porte essentiellement sur les questions d'organisation et de fonctionnement des services, de modernisation des méthodes et techniques de travail, sur les politiques de formation et les critères de répartition des primes. Dans la fonction publique hospitalière les comités techniques d'établissement, dont la composition n'est plus paritaire depuis 1991, ont une compétence plus large : ils sont aussi consultés obligatoirement sur les projets d'établissement et les programmes d'investissement, sur le budget, les comptes et le tableau d'emplois, sur les actions de coopération avec d'autres hôpitaux ou institutions.

(1) Par opposition aux CAP préparatoires, qui existent dans certains corps, qui donnent un premier avis avant l'examen des dossiers par les CAP nationales.

(2) L'avis du Conseil d'État du 7 juillet 1990 limite la possibilité de créer des CAP aux corps dont l'effectif local est supérieur à 50 agents considérant, qu'en deçà les conditions ne sont pas réunies pour procéder à l'examen des mérites respectifs des agents.

Dans aucune des fonctions publiques, les CTP n'ont officiellement compétence pour donner un avis sur les projets d'évolution des missions confiées à chaque service, même si dans les faits ces sujets ne sont pas absents de la concertation car ils ont toujours des répercussions en termes d'organisation et de fonctionnement des services.

Le fonctionnement des comités techniques est souvent dominé par le formalisme institutionnel, ils sont alors sans véritable valeur ajoutée pour le dialogue social. Cette dérive paraît plus marquée dans les grandes institutions (grands établissements hospitaliers, grandes villes), et dans les CTP ministériels qui sont saisis pour avis de tous les textes modifiant des règles statutaires. Elle est aussi favorisée lorsque les élections professionnelles conduisent à un émiettement des représentations syndicales, car les organisations syndicales tendent alors à utiliser cette instance pour se positionner publiquement les unes vis-à-vis des autres. Le CTP devient alors une tribune où administration et syndicalistes pratiquent la langue de bois.

La composition paritaire tend à renforcer le formalisme de ces instances : dans les services de l'État en particulier, les fonctionnaires désignés au titre de la parité administrative sont muets et votent de manière monolithique pour soutenir les propositions de l'administration, ce qui est d'ailleurs normal puisqu'ils la représentent. Une opposition de tous les syndicats se traduit par un « partage des voix », et il suffit à l'administration de convaincre une seule organisation syndicale pour se prévaloir d'un « avis favorable » du comité technique paritaire.

Bien que les avis soient partagés sur l'impact de la réforme opérée en 1991 dans le secteur hospitalier, il semble que la suppression du paritarisme a clarifié le fonctionnement des comités techniques, désormais clairement positionnés en tant qu'instances d'échanges entre les organisations syndicales et une direction responsable appelée à justifier ses choix et à faire l'effort de convaincre ses interlocuteurs. C'est la conclusion à laquelle est parvenu un groupe de travail national constitué en 1999 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité <sup>1</sup>.

Mais le paramètre essentiel qui détermine l'efficacité du dialogue social dans le champ de compétence des comités techniques se situe en amont de leurs réunions ; de manière unanime, l'importance des contacts réguliers hors institutions est soulignée : les tours d'horizon bilatéraux, les consultations informelles, les groupes de travail ou réunions préparatoires qui permettent d'organiser le partage des informations et la réflexion en amont des consultations officielles, sont reconnus indispensables pour donner corps au dialogue social et permettre une concertation véritable, voire une quasi-négociation sur les projets de réforme.

(1) Groupe de travail national sur la « modernisation de l'organisation et du fonctionnement interne de l'hôpital », présidé par Jean-Paul Darnis, inspecteur général des affaires sociales.

Dès lors que ce dialogue informel a eu lieu, la réunion formelle des instances prend du sens comme une étape nécessaire d'expression officielle et publique des positions respectives ; au contraire si ce dialogue n'a pas eu lieu, la réunion du CTP ou du CTE n'apporte aux syndicats qu'une information sur des décisions déjà arrêtées par l'administration ; vue par l'administration, elle est une « grand messe » inutile et qui ralentit son action. Ceci est particulièrement net sur les sujets qui nécessitent des processus de décisions complexes, par exemple les réformes statutaires et toutes les réformes ayant des incidences budgétaires ; les arbitrages internes et externes <sup>1</sup> ont en effet nécessairement déjà eu lieu au moment où le projet est soumis à l'avis du comité technique et le président du comité n'a plus de véritable marge de manœuvre pour prendre en compte les remarques exprimées en séance.

Il convient enfin d'évoquer, dans cette liste de critiques concernant les CTP, les problèmes de représentativité liés à leur mode de constitution ; ces problèmes sont développés *infra* car ils sont spécifiques à la fonction publique d'État.

## Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS)

La fonction publique hospitalière relève, dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, des dispositions du code du travail ; depuis 1982, tous les établissements occupant au moins 50 agents ont donc un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) composé de représentants des personnels médicaux et non médicaux et présidé par le directeur de l'établissement. Lorsque les représentants syndicaux s'y investissent, ces instances et les groupes de travail qui en émanent jouent un rôle actif, très utile compte tenu de l'importance des risques professionnels dans le contexte hospitalier. Toutefois, il existe des risques de chevauchement et des problèmes d'articulation entre le CHSCT et le CTE sur les questions d'organisation du travail.

Dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale, les questions d'hygiène et de sécurité relèvent (comme les problèmes relatifs aux conditions de travail) de la compétence des CTP ; des comités d'hygiène et de sécurité, structures plus spécialisées, peuvent être créés pour les assister dans ce domaine. La composition des CHS est paritaire dans la fonction publique territoriale, mais dans la fonction publique d'État le nombre des représentants du personnel est supérieur au nombre de représentants de l'administration.

Le protocole relatif à l'hygiène et à la sécurité dans la fonction publique de l'État signé le 28 juillet 1994 a conservé la compétence des CTP en matière d'hygiène et de sécurité. Si le thème des conditions de travail continue de relever directement des CTP, la création de CHS chargés de les assister dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité devient plus

(1) Exemple : arbitrages interministériels pour l'État, accord de l'agence régionale de l'hospitalisation pour les hôpitaux.

systématique. En particulier, la création d'un CHS est devenue obligatoire auprès de chaque CTP régional ou départemental.

Le protocole a cherché également à améliorer l'action des CHS, notamment en précisant leur champ de compétences, en instituant cinq jours de formation pour les représentants du personnel au sein des CTP et CHS de l'État au titre de l'hygiène et de la sécurité <sup>1</sup>, en organisant un droit d'accès aux locaux pour les membres du CHS, et la possibilité de demander à l'administration de faire appel à un expert agréé « *en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service, ou de maladie à caractère professionnel* ». Ces dispositions ont été transposées à la fonction publique territoriale par le décret n° 2000-542 du 16 juin 2000.

L'impact de la mise en œuvre de ce protocole dans les services de l'État et de ses établissements publics administratifs n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'une évaluation qualitative.

## L'action sociale

Par rapport au secteur privé, où elle passe par les comités d'entreprise et connaît des modalités de financement spécifiques, l'action sociale dans la fonction publique s'est développée sans encadrement juridique, ni au titre du statut général, qui a seulement fixé en 1983 le principe de la participation des fonctionnaires « *à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent* », ni au titre des textes régissant chacune des fonctions publiques.

De fait l'action sociale et les modalités de participation du personnel, tant à son orientation qu'à sa gestion, se caractérisent par une grande diversité.

Dans la fonction publique hospitalière, un dispositif assez homogène a été mis en place à travers le comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers (CGOS) créé en 1960 ; géré en partenariat entre le collège « employeur » représenté par la Fédération hospitalière de France et le collège « salariés » représenté par les composantes syndicales, il mutualise 1,5 % de la masse salariale des établissements adhérents <sup>2</sup>. De manière facultative, les conseils d'administration des hôpitaux peuvent décider de mettre en place des prestations complémentaires pour la garde des jeunes enfants et pour les enfants handicapés.

Dans la fonction publique territoriale, un rapport établi en 1998 par l'inspection générale de l'administration <sup>3</sup> souligne la grande hétérogénéité dans les choix faits sur les structures gestionnaires et sur les régimes de prestations. L'action sociale est définie par chaque collectivité et fait

(1) Cf. protocole relatif à l'hygiène et à la sécurité signé le 28 juillet 1994 entre le gouvernement et six organisations syndicales, et décret du 9 mai 1995.

(2) Près de 95 % des hôpitaux publics sont adhérents.

(3) Le principe d'une mission de l'IGA sur ce thème figurait dans l'accord salarial conclu pour les années 1998 et 1999.

intervenir aussi bien les services administratifs (services des ressources humaines des collectivités) que des établissements publics, des associations nationales ou locales, ou des mutuelles, dans des configurations qui varient d'une collectivité à l'autre. Les associations locales, souvent dénommées « comité des œuvres sociales », ont un rôle dominant ; au sein de leurs organes dirigeants, la répartition des sièges entre élus et représentants du personnel est variable. Certaines collectivités adhèrent à l'une des deux associations nationales, qui comportent des organes de direction paritaires : le Comité national d'action sociale (CNAS) et le Fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS).

Dans la fonction publique de l'État, l'action sociale est très marquée par l'histoire et la spécificité de chaque ministère, et fait généralement intervenir à la fois des organes de concertation (où est débattue la politique d'action sociale), des services administratifs englobant les services sociaux (qui ont en charge la réglementation et une partie de la gestion), des associations, des fondations et des mutuelles (qui gèrent une partie des services et prestations offerts aux agents). Comme dans la fonction publique territoriale, certaines instances sont composées paritairemment alors que d'autres donnent la majorité aux représentants des personnels <sup>1</sup>. En 1995, le rapport de l'instance d'évaluation présidée par Alain Blanchard soulignait la diversité des objectifs des politiques d'action sociale, leurs liens avec la gestion des ressources humaines, et la disparité des moyens financiers consacrés par chaque ministère. Depuis 1970 l'action sociale des ministères est complétée par des crédits interministériels dont un Comité interministériel consultatif <sup>2</sup> est chargé de proposer la répartition ; présidé par un responsable syndical, il a une composition donnant la majorité aux organisations syndicales <sup>3</sup>. Depuis 1994, des sections régionales du CIAS, de composition paritaire, sont chargées de proposer au préfet de région la répartition des crédits d'action sociale interministérielle dont la gestion a été déconcentrée.

Pour remédier aux inconvénients de l'insécurité juridique qui caractérisait l'action sociale, notamment en cas de recours à des associations gestionnaires, la loi du 3 janvier 2001 a complété l'article 9 du statut général, qui en donne désormais une définition légale et reconnaît la diversité de ses modes de gestion.

(1) C'est notamment le principe retenu au ministère de l'Équipement, où le comité national et les comités locaux d'action sociale sont présidés par un syndicaliste et composés en majorité par des représentants des personnels, le chef de service restant l'ordonnateur des crédits.

(2) Le Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (CIAS) a succédé en 1994 au Comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'État créé en 1970 (CISS).

(3) Huit titulaires représentant l'administration, onze titulaires nommés sur proposition des organisations syndicales siégeant au CSFPE.

## Les conseils supérieurs

De composition paritaire, les conseils supérieurs sont les instances nationales de concertation compétentes pour les questions d'ordre général intéressant chacune des trois fonctions publiques. Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) sont notamment saisis obligatoirement, pour avis, des projets de loi et des projets de décret relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux ou des fonctionnaires hospitaliers, et des statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois. Le Conseil supérieur de la fonction publique d'État (CSFPE) examine notamment les projets de loi qui dérogent ou modifient les lois statutaires (titres I et II) ainsi que les projets de décret en particulier lorsqu'ils concernent plusieurs corps de fonctionnaires pour lesquels un seul CTP ministériel ou CTP central ne saurait être compétent <sup>1</sup>. Le CSFPE et le CSFPH jouent en outre le rôle d'organes supérieurs de recours dans le domaine disciplinaire <sup>2</sup>.

Il s'agit comme les CTP ministériels d'instances d'une quarantaine de membres titulaires, auxquels s'ajoutent les suppléants <sup>3</sup>. Leur mode de fonctionnement est très formel. Chacun des conseils supérieurs a une formation plénière et des formations spécialisées, qui sont régies par des règles et procédures de fonctionnement bien précises. Comme les comités techniques, leur influence réelle dépend beaucoup des consultations organisées en amont. À cet égard, les réunions séparées de la section syndicale puis de la section administrative, qui précèdent systématiquement les réunions plénières du CSFPE, sont certainement utiles, mais elles interviennent à un stade des processus de décision sans doute déjà trop tardif pour avoir un impact significatif sur les textes examinés. Pour les textes relatifs à la fonction publique hospitalière, la pratique de consultations précoces paraît plus développée. Les réunions du CSFPT donnent lieu à des débats souvent riches car les élus qui composent la parité administrative peuvent y exprimer la diversité de leurs opinions.

Le CSFPE est présidé par le ministre de la Fonction publique, et le CSFPT par un élu. En revanche la présidence du CSFPH est exercée par un Conseiller d'État, ce qui donne à cette fonction une dimension plus technique. Du fait de l'absence du ministre, et même si le directeur de l'hospitalisation est toujours présent, la CSFPH se prête donc moins bien à des échanges de nature politique.

La complexité du texte qui régit les compétences du CSFPE <sup>4</sup>, antérieur au statut général de 1983, mais complété depuis à plusieurs reprises, engendre des difficultés spécifiques en ce qui concerne notamment sa

(1) Décrets concernant des corps ou des emplois interministériels, dispositions communes à plusieurs corps relevant de ministères différents.

(2) Dans la fonction publique territoriale cette fonction de recours est confiée à des conseils départementaux ou interdépartementaux de recours.

(3) Deux suppléants par titulaire.

(4) Décret n° 82-450 du 28 mai 1982.

saisine ainsi que la répartition des dossiers entre l'assemblée plénière et la commission des statuts.

La répartition des sièges entre les organisations syndicales au sein des conseils supérieurs est principalement fondée sur les résultats des élections pour les CAP. Mais cette règle est tempérée par l'attribution préalable de sièges « préciputaires », prévue par des dispositions qui ne sont d'ailleurs pas homogènes suivant les conseils supérieurs. Un siège préciputaire est attribué à chacune des cinq confédérations reconnues nationalement représentatives : CGT, CGT-FO, CFDT, CFTC, CFE/CGC. Par le jeu du deuxième critère de la loi Perben, l'UNSA a obtenu aussi un siège préciputaire dans les trois conseils supérieurs.

Au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, l'attribution des sièges « préciputaires » est prévue pour les organisations syndicales « dont la représentativité s'étend à un nombre important de ministères et de professions exercées par des fonctionnaires de l'État ». L'attribution d'un siège préciputaire a été refusée en 1996 et 1999 à la FSU.

L'Union syndicale – groupe des 10 (qui regroupe notamment le SNUI et des syndicats SUD) a aussi revendiqué en 1999 la reconnaissance d'une représentativité nationale par l'attribution d'un siège au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, en s'appuyant sur un score électoral supérieur à 7 % dans l'ensemble de la fonction publique de l'État ; mais le Conseil d'État a rejeté cette demande, considérant que cette union ne constitue pas une organisation nationale syndicale de fonctionnaires, dans la mesure où elle regroupe des fédérations, syndicats et unions rassemblant des personnes appartenant à toutes les professions <sup>1</sup>.

Ces règles de composition font l'objet de deux types de critiques :  
– du fait de la référence aux CAP, les agents non titulaires ne sont pas pris en compte, alors que les conseils supérieurs peuvent avoir à débattre de questions ou de textes qui les concernent ; dans le cas du CSFPE, ce problème concerne les agents non titulaires travaillant dans les ministères, mais aussi ceux des établissements publics de l'État à caractère administratif : en particulier, la cinquantaine d'établissements figurant sur la liste prévue par la loi du 11 janvier 1984, pour lesquels il est dérogé à la règle selon laquelle les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires <sup>2</sup> ;

– l'attribution des sièges « préciputaires » peut générer un sentiment d'iniquité dès lors qu'une organisation peut avoir des résultats électoraux supérieurs à ceux de certaines des organisations qui en bénéficient sans être reconnue représentative au plan national, d'autant plus que le nombre de sièges attribué à chaque organisation se traduit au niveau des « droits syndicaux » interministériels (décharges de service, subventions de formation). Cependant, la position particulière conférée aux cinq confédérations n'est pas spécifique à la fonction publique, puisque le

(1) CE, Union syndicale – groupe des dix ; 19 mars 2001.

(2) Décret 84-38 du 18 janvier 1984.

code du travail leur reconnaît dans le secteur privé une présomption irréfragable de représentativité <sup>1</sup>.

La question de la représentation des agents non titulaires fait l'objet de propositions dans la troisième partie de ce *Livre blanc*. La question du mode de répartition des sièges n'est pas traitée car elle renvoie au débat plus large actuellement engagé sur les critères de représentativité des organisations syndicales.

## **La participation et l'expression directes des agents**

L'information, l'écoute et la consultation directes des agents sont partie intégrante du « dialogue social ». Le statut général ne réglemente pas ce domaine particulier, en dehors du droit reconnu à tout agent de participer durant ses heures de service et sans perte de traitement, à une réunion mensuelle d'information syndicale d'une durée d'une heure.

Dans le cadre du fonctionnement normal des services, les possibilités d'expression et de participation des agents dépendent beaucoup de la qualité du management de proximité, de la clarté des politiques définies au niveau plus global (État/ministère, établissement hospitalier, collectivité territoriale) et de leur cohérence avec les objectifs opérationnels. L'insuffisance des compétences et des méthodes manageriales dans la fonction publique, soulignée par de nombreux travaux, est certainement un des freins majeurs à l'amélioration du dialogue social, qu'il s'agisse des relations directes avec les agents ou de la gestion des relations formelles et informelles avec les organisations syndicales. Il est cependant indéniable que de nombreux progrès sont en cours, notamment à travers une plus grande attention portée à la communication interne au sein des services, et à la recherche de méthodes plus « participatives » pour la conduite de projets de changement importants (démarches qualité, projets de service...).

Dans le secteur hospitalier, la loi du 31 juillet 1991 a cherché à organiser des formes de participation directe des agents : elle a notamment créé la commission du service de soins infirmiers et les conseils de service, et défini pour les agents non couverts par ces conseils un droit à l'expression directe et collective sur le contenu et l'organisation de leur travail. Le rapport du groupe de travail sur la modernisation de l'organisation et du fonctionnement interne de l'hôpital montre que ces nouvelles instances n'ont pas encore trouvé un positionnement légitime au sein de l'hôpital, pour différentes raisons <sup>2</sup>, et en particulier que la majorité des chefs de service n'ont pas constitué de conseil de service. Il préconise notamment la formation au management des chefs de service et des cadres infirmiers.

(1) Arrêté du 31 mars 1966.

(2) Notamment le périmètre trop limité des CSSI et la composition par tirage au sort.

Dans la définition et la gestion de changements ayant des répercussions fortes et directes sur les conditions de travail des agents, la direction comme les représentants syndicaux ont besoin de plus en plus de réunir des éléments précis d'analyse sur les aspirations et les opinions des agents directement intéressés. Diverses techniques peuvent être utilisées pour ce faire : techniques d'enquêtes essentiellement, mais aussi ouverture de « forums » sur les réseaux intranet ou organisation de consultations référendaires. On peut en donner quelques exemples récents :

- le cadre national d'aménagement et réduction du temps de travail du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, qui prévoit l'organisation d'un référendum dans les services disposant d'un cycle hebdomadaire inférieur au cycle de 38 h 30 prévu nationalement ;
- l'utilisation de l'intranet du ministère de l'Intérieur pour la préparation des assises nationales des préfetures ;
- l'organisation d'un référendum à la Caisse des dépôts et consignations par quatre syndicats opposés au projet d'accord sur l'aménagement et la réduction de temps de travail.

Les organisations syndicales ressentent également la nécessité de rechercher un meilleur contact avec leur base, dans un contexte marqué par les effets de la désyndicalisation, la nécessité de « professionnaliser » des militants permanents et les difficultés rencontrées pour organiser les allers-retours entre fonctions syndicales et fonctions professionnelles. L'utilisation des intranets par les organisations syndicales est un des sujets actuels du dialogue social ; en ce qui concerne l'État, des recommandations interministérielles ont été rédigées en concertation avec les organisations syndicales et diffusées en juin 2001, et chaque ministère a été invité à rédiger, sur cette base, une charte d'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les organisations syndicales <sup>1</sup>.

## **L'organisation de l'expression et du dialogue avec les usagers**

Les méthodes destinées à mieux connaître les besoins et les attentes des usagers, à mieux les informer et à agir avec plus de transparence, voire à organiser une phase de débat public en amont des grandes décisions, se développent dans beaucoup de pays. L'administration française s'y engage depuis quelques années. La création de la commission nationale du débat public pour les projets d'aménagement (1997) ou l'organisation des états généraux de la santé (1998) illustrent cette orientation, qui inspire aussi le développement de « démarches qualité » assises sur des enquêtes régulières auprès des usagers, la création de réunions de quartier régulières dans certaines villes, ou l'introduction en 1996 de représentants des usagers dans les conseils d'administration des hôpitaux publics.

(1) Comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001.

Cette participation des usagers à l'orientation et à l'évaluation des politiques publiques est difficile à organiser, sauf dans les ministères qui, comme celui de l'Éducation nationale, ont avec leurs usagers des relations étroites durant plusieurs années. Mais l'approfondissement de l'expression et du dialogue avec les usagers apparaît aujourd'hui être une condition essentielle pour la modernisation de l'action publique<sup>1</sup> ; ce dialogue est complémentaire du dialogue social au sein de la fonction publique, car il est clair que le tête à tête entre l'employeur public et ses salariés ne saurait suffire pour définir et conduire les évolutions nécessaires des missions et services publics. Les intérêts des usagers et ceux des personnels sont parfois convergents, mais aussi parfois divergents, il est utile et même nécessaire que ces convergences et divergences soient repérées et qu'elles alimentent le dialogue social.

Pour autant, si ces deux types de dialogue et de participation sont indispensables et doivent se nourrir l'un l'autre, il faut sans doute se garder du mélange des genres. Il paraît naturel et utile que des représentants des usagers et des représentants des salariés se côtoient dans les conseils d'administration de certains établissements publics ou dans les instances où s'organise une concertation générale sur les objectifs et le fonctionnement d'un service public ; c'est par exemple le cas dans les organismes collégiaux créés par le code de l'éducation, qui associent également des représentants des collectivités territoriales (conseil supérieur de l'éducation, conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, conseils académiques et conseils départementaux de l'éducation nationale). Plus récemment, une place a été faite, en 1999, à des représentants des usagers dans la commission de modernisation placée auprès du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État. En revanche, il n'apparaîtrait pas judicieux de transformer en instances tripartites les instances paritaires dont les compétences sont centrées sur les questions de gestion des ressources humaines (carrières, formation continue, conditions de travail, etc.).

## **Le développement fragile d'une logique de négociation**

### **Un développement récent, qui reste très inégal**

Ce sont les événements de mai 1968 qui ont marqué l'émergence d'une logique de négociation dans la fonction publique. Après la signature du protocole Oudinot de juin 1968, qui portait sur les rémunérations, la durée du travail et les droits syndicaux dans la fonction publique de l'État, la pratique de négociations salariales annuelles s'est instaurée à partir de 1970.

Après l'élaboration du statut général de la fonction publique, ces discussions salariales ont concerné l'ensemble des trois fonctions

(1) Cf. *Le débat public, une réforme dans l'État*, LGDJ, sous la direction de Serge Vallemont, 2001.

publiques, dont les grilles de rémunérations étaient devenues comparables. À partir de 1982, la coexistence entre « politique contractuelle » et rigueur budgétaire s'avéra difficile. En 1988 le rapport Guilhamon sur les négociations salariales dans la fonction publique recommanda de négocier des accords-cadres sur d'autres thèmes tels que la formation, la mobilité ou les modalités d'évaluation individuelle.

La circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public reprit cette idée en affirmant clairement que « *la négociation doit s'ouvrir à des nouveaux thèmes et se décentraliser à tous les niveaux* ».

Après les mouvements sociaux de l'année 1989, des négociations furent engagées notamment au ministère de l'Éducation nationale<sup>1</sup> et au ministère de la Santé, puis étendues à l'ensemble de la fonction publique dans le cadre de l'élaboration du « Protocole Durafour » du 9 février 1990 qui a prévu la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques. Les principaux thèmes traités par voie d'accords nationaux ont été les suivants.

- En ce qui concerne les trois fonctions publiques :

- la rénovation, étalée sur 7 ans, de la grille de la fonction publique par les accords Durafour du 9 février 1990 ;
- la création du congé de fin d'activité par le protocole du 16 juillet 1996 ;
- la résorption de l'emploi précaire, thème traité à deux reprises, qui a donné lieu aux protocoles d'accord du 14 mai 1996 et du 10 juillet 2000.

- En ce qui concerne la fonction publique de l'État :

- la formation continue, qui a fait l'objet de trois accords-cadres (1989, 1992, 1996) déclinés par des accords négociés dans chaque ministère ;
- l'hygiène et la sécurité, thème traité par un protocole d'accord du 28 juillet 1994 ;
- l'emploi des travailleurs handicapés, qui a donné lieu à un protocole d'accord signé le 9 octobre 2001.

Des accords ont également été signés au niveau des ministres, en particulier le ministre de l'Éducation nationale (voir liste en annexe) ; mais dans le cadre ministériel la négociation est restée, sauf exception<sup>2</sup>, une pratique réservée à la gestion des crises.

- En ce qui concerne la fonction publique hospitalière :

- les rémunérations, les conditions de travail et le dialogue social, la formation, dans le cadre du protocole « Evin » du 21 octobre 1988 ;

(1) Relevé de conclusions du 29 mars 1989 sur la revalorisation de la fonction enseignante, suivi du relevé de conclusions du 14 février 1990 prévoyant des mesures d'harmonisation en faveur des personnels de direction.

(2) Le protocole d'accord sur les nouvelles technologies signé au ministère des Finances, le protocole d'accord du 16 novembre 2001 relatif aux personnels de direction de l'enseignement secondaire au ministère de l'Éducation nationale, le relevé de conclusions signé le 14 novembre 2001 sur la politique de l'emploi, des effectifs et des compétences pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés du ministère de l'Intérieur donnent trois exemples récents de négociations hors contexte de crise.

- les rémunérations, les effectifs, le travail de nuit, la formation initiale et la promotion professionnelle, dans le cadre du protocole « Durieux » du 15 novembre 1991 ;
- les conditions de travail, la modernisation sociale de l'hôpital et le dialogue social, principaux axes du protocole du 14 mars 2000 ;
- la revalorisation des carrières dans les filières professionnelles de la fonction publique hospitalière, mise en œuvre par le protocole du 14 mars 2001.

• En ce qui concerne la fonction publique territoriale, le seul accord signé au niveau national est l'accord-cadre du 8 février 1990 sur la formation.

Cette tendance au développement des négociations s'est nettement amplifiée depuis deux ans dans le secteur hospitalier, mais aussi dans l'ensemble de la fonction publique à l'occasion de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. C'est en effet la voie de la négociation qui a été choisie. Mais la négociation n'a pas abouti à la signature d'un accord d'ensemble ; les règles générales ont été définies unilatéralement par le gouvernement dans le décret du 25 août 2000, et étendues à la fonction publique territoriale par la loi du 3 janvier 2001 et le décret du 12 juillet 2001. Cet échec, auquel s'est ajouté début 2001 l'échec des négociations salariales, a contribué à dégrader le climat des relations sociales dans la fonction publique.

Les négociations qui ont ensuite été conduites au niveau de chaque ministère, se sont conclues dans cinq d'entre eux par la signature de protocoles d'accords formalisés, couvrant globalement environ un tiers des effectifs concernés. Dans les autres ministères, la décision du gouvernement de ne pas créer d'emplois en compensation de la réduction du temps de travail a conduit les organisations syndicales à refuser la signature d'un accord ; toutefois, lorsque les dispositions négociées sur l'organisation du temps de travail étaient jugées positivement par les organisations syndicales, on a pu parler de « non-accords non conflictuels », le cadre national fixé unilatéralement n'ayant pas fait l'objet d'un vote négatif des organisations syndicales lors de la consultation officielle du CTP ministériel.

Pour la fonction publique hospitalière, les négociations conduites par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont abouti au protocole d'accord du 27 septembre 2001 <sup>1</sup> signé par la CFDT, l'UNSA, la CFTC et le SNCH <sup>2</sup>.

Dans les collectivités territoriales, le dialogue social a été conduit localement, soit sous forme de concertation, soit par l'ouverture de véritables négociations.

Même si le déroulement et les résultats de ces négociations sur le temps de travail ont été très variés, il est probable qu'elles ont globalement dynamisé le dialogue social en renforçant les capacités des acteurs administratifs et syndicaux à rechercher des compromis.

(1) Un protocole de cadrage national a également été signé le 22 octobre 2001 pour la réduction du temps de travail des médecins hospitaliers.

(2) Syndicat national des cadres hospitaliers.

En ce qui concerne le niveau local, l'émergence de pratiques de négociations s'observe également mais semble très récente et encore peu répandue.

Pour la fonction publique territoriale, où le niveau local est l'échelon principal du dialogue social, il n'existe pas de suivi national permettant de mesurer l'intensité du dialogue social ni de connaître la part respective des pratiques de consultation, de concertation ou de négociation. Cependant, une enquête menée en 1999-2000 par la direction générale des collectivités locales a permis de recenser près de 1 450 collectivités (dont près de 70 % des communes de 50 000 habitants et plus) qui avaient déjà délibéré expressément pour fixer la durée du travail à un niveau inférieur à 39 heures. L'adoption de ces délibérations était toujours l'aboutissement d'un processus de concertation, et souvent d'un processus de négociation concrétisé par la signature de protocoles présentés aux comités techniques paritaires. Lors de l'adoption d'un cadre national par la loi du 3 janvier 2001 le législateur n'a pas voulu remettre en cause ces négociations locales et a accepté que les régimes de travail mis en place antérieurement puissent être maintenus en vigueur par décision de l'organe délibérant, après avis du comité technique paritaire. Après la fixation de ce cadre national, les discussions nécessaires pour la mise en application au 1<sup>er</sup> janvier 2002 se sont engagées dans l'ensemble des collectivités qui n'avaient pas encore réduit la durée du travail.

Dans le secteur hospitalier, les établissements ont été encouragés depuis deux ans à négocier des accords locaux formalisés, alors que la pratique antérieure du dialogue social était plutôt celle d'une concertation axée sur la recherche d'un avis positif lors de l'étape finale du passage devant les instances consultatives.

Dans les services déconcentrés de l'État, la négociation est restée jusqu'à présent exceptionnelle, limitée en pratique à des accords négociés ponctuellement pour mettre fin à des conflits locaux. Comme l'a montré le rapport de la mission Roche, de tels accords de « sortie de crise » existaient notamment dans le domaine du temps de travail ; certains de ces accords étaient formalisés et officialisés, mais la plupart avaient donné naissance à des « usages » locaux et restaient méconnus des administrations centrales. Les discussions locales qui se déroulent fin 2001 dans le cadre du processus d'aménagement et de réduction du temps de travail sont, pour la plupart des responsables des services déconcentrés de l'État, comme pour les représentants syndicaux locaux, les premiers « travaux pratiques » en matière de conduite de négociation. Mais les marges de manœuvre restant à l'issue des discussions nationales sont souvent étroites, et le temps disponible trop court pour traiter de manière approfondie les questions d'organisation.

Il faut rappeler enfin que la législation actuelle prévoit une obligation de négocier dans un cas particulier : celui du préavis de grève dans les services publics. L'article L. 521-3 du code du travail, dans la rédaction que lui a donnée la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 prévoit que *« pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier »*, mais il ne semble pas que ce texte soit régulièrement appliqué.

## Des pratiques instables fragilisées par l'absence de portée juridique

### Un décalage croissant entre le droit et la pratique

Depuis 1983, la négociation est reconnue par le statut général, mais elle n'a droit de cité qu'au niveau national et pour « des négociations préalables à la détermination des rémunérations ». Son champ est donc théoriquement très limité, et son introduction dans le statut n'a pas conduit à donner une valeur juridique aux « accords » éventuellement issus de ces négociations. Conformément à l'article 4 du statut général de la fonction publique, « *le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire* » ; ce principe qui vaut aussi bien pour les personnels de l'État que pour ceux des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et de tous les établissements publics administratifs, se traduit par la détermination unilatérale des relations du travail, la décision appartenant toujours en dernier ressort au seul employeur public.

Le développement des négociations dans la fonction publique conduit donc à un décalage croissant entre le droit et le fait. En effet, les accords conclus entre pouvoirs publics et syndicats de fonctionnaires n'ont aucune valeur en droit positif, qu'ils portent sur les salaires ou sur d'autres sujets. Ceci a été rappelé à plusieurs reprises par le juge administratif, qui considère que les stipulations d'un accord ne peuvent avoir pour effet de modifier la situation juridique des agents, ce qui interdit donc aux organisations syndicales de s'en prévaloir dans le cadre d'un contentieux avec l'administration.

L'opposition entre statut et accord collectif a cependant connu, dans la période récente, quelques amodiations.

- Dans les entreprises publiques « à statut », le recours à des conventions ou accords d'entreprise est reconnu par la loi depuis 1982 pour compléter les dispositions statutaires ou en préciser les modalités d'application.

- Dans le cadre du changement de statut de France Télécom, la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 a prévu que « *France Télécom recherche par la négociation et la concertation la conclusion d'accords avec les organisations syndicales, tout particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la formation, de l'organisation et des conditions de travail, de l'évolution des métiers et de la durée de travail* ». Le Conseil d'État a précisé que, s'agissant de la fraction des personnels de France Télécom qui appartiennent à des corps de fonctionnaires, ces accords ne peuvent pas modifier les règles statutaires qui leur sont applicables<sup>1</sup>. On peut en déduire, sous réserve d'une confirmation jurisprudentielle, que ces accords peuvent avoir à leur égard une portée juridique, même si elle est limitée aux questions non statutaires comme l'organisation du temps de travail.

(1) CE, n° 186910 et 187811, 8 février 1999, Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux Télécommunications – Fédération syndicale SUD des PTT.

- La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques a introduit un mécanisme original concernant la Caisse des dépôts et consignations, dont une partie du personnel est composée des fonctionnaires de l'État, comme à France Télécom et à La Poste : la Caisse des dépôts est désormais autorisée à conclure avec les organisations syndicales représentatives des accords collectifs portant sur la création d'un dispositif de type « comité de groupe » comportant des délégués syndicaux communs et un comité mixte d'information et de concertation doté de moyens de fonctionnement autonomes. La loi précise que ces accords sont « *approuvés par arrêté du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations* ».

- En 1997, le Conseil d'État <sup>1</sup> s'est écarté de sa jurisprudence traditionnelle en admettant la recevabilité d'un recours dirigé contre l'accord-cadre conclu le 28 février 1992 sur l'organisation des relations sociales de La Poste. Ce faisant, il a reconnu l'existence juridique de cet accord, qu'il a d'ailleurs annulé pour atteinte aux droits syndicaux et au principe général de représentativité. Cette solution a été justifiée par des considérations relatives à la nature et à l'objet de l'accord, qui portait sur l'exercice des droits syndicaux et non sur des questions statutaires, et qui se suffisait à lui-même.

- Enfin, dans la fonction publique hospitalière, la négociation au niveau local est désormais reconnue par la loi. Dans son chapitre relatif aux établissements et institutions de santé, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 crée au sein du projet d'établissement un « projet social », qui porte notamment sur « *la formation, l'amélioration des conditions de travail, la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des qualifications et la valorisation des acquis professionnels* », et précise que « *le projet social est négocié par le directeur et les organisations syndicales représentatives au sein de l'établissement* ». Cette rédaction ne règle cependant pas la question de la portée juridique des accords issus de ces négociations.

Ces évolutions législatives ou jurisprudentielles restent ponctuelles. Elles cherchent à traduire dans le droit la place croissante déjà prise, dans les faits, par la négociation. Pour autant, il s'agit jusqu'à présent essentiellement des situations spécifiques des exploitants publics – La Poste et France Télécom – qui emploient à la fois des fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique de l'État, et des contractuels de droit privé. La question de la place et de la portée juridique de la négociation reste entière pour ce qui concerne la détermination des relations de travail au sein des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs et des administrations de l'État.

(1) CE, n° 148728, 18 juin 1997, Fédération syndicale SUD des PTT.

### **Des pratiques instables, non dénuées d'ambiguïtés**

En l'absence de tout cadre juridique, c'est aujourd'hui l'administration qui décide d'engager des négociations sur tel ou tel thème, en fonction des circonstances, du rapport de forces ou de la nécessité de sortir d'un conflit ; on observe d'ailleurs que la frontière entre « concertation » et « négociation » reste souvent floue dans l'esprit des acteurs ; ainsi dans les hôpitaux et dans les collectivités territoriales, les CTE et CTP sont parfois utilisés comme instances de « négociation » ; une concertation approfondie est souvent qualifiée de négociation par les représentants de l'administration, ce qui est dans une certaine mesure légitime lorsque les discussions ont permis de rapprocher les points de vue et de parvenir à un consensus total ou partiel, même si celui-ci se concrétise par un avis favorable des organisations syndicales siégeant en CTP et non par la signature d'un accord. Inversement, certains représentants syndicaux considèrent qu'il n'y a pas eu de véritable négociation si celle-ci n'a pas abouti à un accord. Ces écarts de vision sont naturels, d'autant que le critère principal d'une négociation – à savoir la recherche sincère d'un accord en partant de points de vue et propositions que chaque partie prend réellement en considération – est par nature un critère d'ordre subjectif.

Lorsque la négociation se donne explicitement pour but d'aboutir à un accord écrit, le processus ainsi ouvert n'est pas non plus dénué d'ambiguïtés. Pour l'administration, l'impact de la signature d'un accord est avant tout d'ordre « symbolique » : en l'absence de signature, elle prend en général unilatéralement les dispositions correspondant au dernier état de ses propositions. De leur côté, les organisations syndicales n'ont guère d'intérêt à signer un compromis qui n'est jamais satisfaisant à 100 %, et dont les non signataires ne manqueront pas, lors des échéances électorales, de souligner les insuffisances ou les difficultés d'application. Il arrive aussi que des organisations syndicales signent un accord tout en faisant valoir leurs réserves sur telle ou telle de ses dispositions, puis émettent un vote négatif lorsque les textes nécessaires à l'entrée en vigueur de ces dispositions sont présentés quelques mois après à l'avis du CTP.

Les accords signés n'ayant pas d'existence juridique, il n'existe pas de critères de « validité », et l'administration reste libre d'apprécier à partir de quel nombre et de quel degré de représentativité des signataires elle aura intérêt à se prévaloir de la signature d'un accord. Ainsi les règles du jeu peuvent varier au cours de la partie. Un exemple récent des inconvénients de cette situation a été donné par les négociations nationales engagées en février 2000 sur la réduction de la durée du travail : la CFDT ayant seule adopté une attitude positive sur le texte finalisé, le gouvernement a préféré retirer ses propositions et fixer le cadre national unilatéralement par décret.

Bien qu'ils n'aient qu'une valeur d'engagement moral ou politique, les accords sont généralement respectés par l'administration. Mais les délais de mise en œuvre sont parfois excessivement longs, et il arrive que certaines dispositions soient oubliées en chemin. Ces ajustements sont le plus souvent discutés entre les signataires dans les commissions de suivi, mais ce n'est pas toujours le cas. D'autre part, l'application aux

collectivités territoriales des accords nationaux négociés au nom des trois fonctions publiques par le ministre de la Fonction publique est parfois difficile, notamment pour les dispositions qui ont un impact budgétaire ou qui font intervenir des mécanismes de gestion budgétaire.

En ce qui concerne le suivi des accords, les pratiques varient également dans le temps et dans l'espace sans que des principes communs aient pu jusqu'à présent s'imposer. La composition et le rôle des commissions de suivi souvent créées par les protocoles d'accords ne font pas consensus : certaines organisations syndicales estiment que la participation à ces commissions de suivi, qui sont informées de l'application de l'accord et peuvent débattre des modalités de mise en œuvre de certaines de ses dispositions, doit naturellement être réservée aux signataires. D'autres adoptent la position inverse en soulignant le risque de mettre à l'écart les organisations syndicales non signataires – en particulier lorsque l'accord est « minoritaire » – et en faisant valoir que ces commissions vont parfois bien au-delà d'un simple suivi de l'accord : c'est le cas lorsque celui-ci comporte des dispositions très générales, prévoyant par exemple d'ouvrir une réflexion, voire une négociation, sur tel ou tel thème. Parmi les représentants de l'administration, les opinions sur cette question sont également diverses, les deux solutions sont considérées comme ayant chacune des avantages et des inconvénients.

## **L'impact potentiel de la construction européenne**

À court terme, la construction européenne a peu de conséquences sur la fonction publique et sur le dialogue social en son sein. En effet, le principe de subsidiarité concerne au premier chef la gestion de la fonction publique, et il est bien de la compétence des seuls États de maintenir un droit ou des dispositions spécifiques applicables à leurs personnels.

Cependant, certains principes généraux affirmés au niveau européen concernent les agents publics au même titre que les salariés des entreprises privées, en particulier le principe de la libre circulation qui implique l'ouverture de la fonction publique française aux citoyens des pays européens <sup>1</sup>, ou les principes d'égalité des sexes ou plus généralement de non-discrimination. L'actualité récente en offre un autre exemple à travers l'élaboration du projet de directive établissant un cadre général sur l'information et la consultation des travailleurs dans la communauté européenne : son champ d'application a donné lieu à un débat entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil de l'Union européenne, après l'adoption par le Parlement d'un amendement visant à l'étendre aux administrations publiques.

(1) Cf. la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, qui a modifié dans ce sens le statut général des fonctionnaires (articles 5 bis, 5 ter et 5 quater).

D'autre part, les articles 137 et 138 du traité donnent désormais une base à l'émergence d'un dialogue social à l'échelon européen. Le rôle de promotion du dialogue social conféré depuis 1986 à la Commission a été considérablement renforcé<sup>1</sup> ; l'accord sur la politique sociale a reconnu aux partenaires sociaux européens un droit à la consultation préalable, et ouvert un véritable espace contractuel en permettant que des dispositions sociales européennes soient élaborées dans le cadre de négociations entre partenaires sociaux. Depuis la décision de la Commission du 20 mai 1998, des comités de dialogue sectoriel peuvent être institués dans les secteurs dans lesquels les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs en font conjointement la demande<sup>2</sup>.

Les secteurs employant des fonctionnaires n'en sont pas exclus *a priori*, d'autant que les périmètres de la « fonction publique » diffèrent selon les pays ; la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP)<sup>3</sup>, adhérente à la Confédération européenne des syndicats (CES), affirme sa volonté de s'engager dans cette voie, et a d'ores et déjà déposé avec la conférence européenne des municipalités et des régions une demande conjointe de création d'un comité compétent pour les collectivités locales ; la Commission européenne a différé cette création dans l'attente d'établir plus clairement, au moyen d'études en cours, la représentativité des syndicats dans les fonctions publiques européennes<sup>4</sup>.

Plus généralement, la poursuite de la construction européenne implique que l'on observe plus attentivement ce qui se passe dans les autres pays de l'Union, et que l'on s'en inspire éventuellement. C'est dans cet esprit que figurent en annexe à ce livre blanc des notes relatives au dialogue social dans la fonction publique dans quelques pays européens.

---

## **De fortes spécificités dans les trois fonctions publiques**

Fondée sur les grands principes fixés par le titre I du statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), l'unité de la fonction publique se conjugue avec la diversité des trois fonctions publiques, matérialisée par

(1) Cf. communication de la Commission du 20 mai 1998 : « Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire ».

(2) À la mi-2001, 26 secteurs avaient demandé et obtenu la création de comités de dialogue sectoriel.

(3) La FSESP regroupe environ 180 syndicats nationaux et est structurée en quatre secteurs : administrations nationales et européennes, administrations locales et régionales, services de santé et services sociaux, entreprises publiques ou à participation publique. Pour la France, les fédérations de fonctionnaires CGT, CFDT, et FO adhèrent à la FSESP.

(4) Deux autres fédérations – CESI et EUROFEDOP – demandent la reconnaissance de leur représentativité au niveau européen.

les dispositions statutaires propres à chacune d'entre elles : loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État, loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale, loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

Cette architecture a pour conséquence l'existence de quatre sous-ensembles distincts de dialogue : celui qui est commun aux trois fonctions publiques, ceux qui sont propres à chacune d'entre elles. Les observations qui suivent concerneront successivement ces quatre sous-ensembles.

## **Le dialogue social commun aux trois fonctions publiques**

### **Une identification imparfaite de ce niveau de dialogue**

Le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État a compétence pour les questions de coordination des trois fonctions publiques. La direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui lui est directement rattachée, est cependant centrée sur les problèmes spécifiques à la fonction publique de l'État ; la définition et la conduite des politiques spécifiques à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière relèvent de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur et de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Le ministre de la Fonction publique peut s'appuyer sur ces administrations, comme le précise son décret d'attributions<sup>1</sup> : « *pour l'exercice de ses attributions, les services des divers départements ministériels sont mis à sa disposition en tant que de besoin* ».

Cette architecture générale n'est pas traduite dans l'organisation du dialogue social : aucun dispositif de concertation commun aux trois fonctions publiques n'a été mis en place.

Il existe pourtant des dossiers ou projets intéressant les trois fonctions publiques ; dans la période actuelle on peut citer notamment la définition en 2000 d'un cadre général commun sur la durée du travail, la mise en œuvre des principes adoptés en 1991 et 1996 pour l'accès des ressortissants européens à la fonction publique française, ou le développement de la mobilité entre les trois fonctions publiques ; le débat sur l'avenir des régimes de retraite comporte aussi des dimensions transversales. Il en est de même des thèmes traités par les accords conclus au titre des trois fonctions publiques : la structure générale de la grille des classifications et des rémunérations, qui a été renouvelée par l'accord Durafour, la résorption de l'emploi précaire (accords de 1996 et 2000), les dispositifs de départ anticipé (congé de fin d'activité créé en 1996).

(1) Décret n° 2000-300 du 6 avril 2000 relatif aux attributions du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État.

Les projets de textes applicables dans les trois fonctions publiques, qui sont peu nombreux, sont donc présentés successivement aux trois conseils supérieurs ; cela ne pose pas de difficultés majeures mais l'on peut regretter l'absence de coordination entre ces trois instances, et s'étonner que le ministre de la Fonction publique ne soit pas représenté au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, ni signataire des textes statutaires relatifs à la fonction publique hospitalière.

L'absence d'un lieu de concertation sur les problèmes communs aux trois fonctions publiques a des conséquences regrettables pour trois raisons :

- ni les pouvoirs publics ni les fédérations de fonctionnaires ne sont incités à repérer quelles sont les questions qui nécessiteraient une approche commune aux trois fonctions publiques, ou celles qui au contraire devraient être laissées à l'initiative de chacune d'elles, ni à débattre des principes de coordination à promouvoir ;
- pour le traitement de dossiers ayant des incidences sur les trois fonctions publiques, c'est inévitablement la fonction publique de l'État qui sert de référence quasi unique tant pour l'analyse des problèmes que pour la recherche de solutions, les répercussions sur les deux autres fonctions publiques n'étant souvent envisagées que dans un deuxième temps, en termes de transposition des dispositions conçues pour la fonction publique de l'État ;
- lorsque le ministre de la Fonction publique souhaite s'exprimer devant les organisations syndicales de fonctionnaires sur des questions intéressant les trois fonctions publiques, il le fait dans l'enceinte du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, qu'il préside <sup>1</sup>. Cela renforce le risque de n'envisager les deux autres fonctions publiques qu'à travers le prisme de la fonction publique de l'État, et peut être interprété comme un manque de considération par les représentants des fédérations syndicales de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale.

## Les difficultés de la négociation salariale

L'unité de la fonction publique se matérialise, en ce qui concerne les carrières et les rémunérations, par l'existence d'une « grille » de référence commune destinée à permettre les comparaisons entre les corps et cadres d'emplois, et par la fixation d'une base de calcul unique à travers la valeur du point : l'unicité de la valeur du point d'indice se traduit par des augmentations générales uniformes pour tous les fonctionnaires.

L'évolution des rémunérations à travers la valeur du point est donc un enjeu majeur pour tous les fonctionnaires, et constitue naturellement une question centrale pour le dialogue social dans la fonction publique. C'est la négociation salariale, apparue à la fin des années soixante, qui a constitué la première forme de « politique contractuelle » dans la fonction publique, et depuis 1983 les rémunérations demeurent le seul thème de négociation officiellement reconnu par le statut général.

(1) Il est de tradition, cependant, que le ministre assiste à une réunion du CSFPT ou s'y rende pour présenter un texte important.

Entre 1970 et 1983, des accords ont été conclus chaque année, avec un nombre variable de signataires, sauf en 1977. Depuis 1984, les années non couvertes par un accord ont été plus fréquentes : 1984, 1986, 1987, 1990, 1993, 1996, 1997, 2000, 2001.

Malgré son antériorité, la négociation salariale inter-fonctions publiques n'a jamais trouvé son rythme de croisière, et c'est elle qui suscite les plus vives critiques, tant de la part des organisations syndicales que de la part des responsables politiques et administratifs. Ces difficultés récurrentes avaient déjà conduit le ministre de la Fonction publique à confier en 1983 à Jean Guilhamon une mission de réflexion et de propositions sur les négociations salariales dans la fonction publique, et son rapport reste pour l'essentiel d'actualité en ce qui concerne l'analyse des causes de « blocage » constatées à l'époque.

Les difficultés tiennent tout d'abord aux caractéristiques générales des négociations dans la fonction publique (cf. *supra*), auxquelles n'échappe pas la négociation salariale :

- son calendrier n'a jamais été stabilisé : en fonction des circonstances économiques et politiques, le gouvernement engage ou non des négociations salariales, et les accords qui en sont issus peuvent porter sur une ou plusieurs années ; l'articulation avec le calendrier budgétaire pose aussi problème soit parce que les négociations sont engagées alors que l'enveloppe budgétaire est déjà votée par le Parlement, soit même qu'elles débutent ou se poursuivent après le début de l'exercice sur lequel portent les discussions. Ainsi dans la période récente, après l'accord salarial conclu en mars 1998 pour les années 1998 et 1999, ce n'est qu'en juin 2000 qu'a été fixé un premier « rendez-vous » salarial, et la phase de négociation proprement dite n'a débuté qu'en fin d'année ;

- comme tous les accords conclus dans la fonction publique, les accords salariaux ne lient pas juridiquement le gouvernement. Mais, compte tenu de son impact sur les relations sociales, la signature d'un tel accord par le ministre chargé de la fonction publique constitue un engagement moral et politique qui a toujours été respecté, à l'exception de l'année 1982 au cours de laquelle un blocage général des prix et des salaires avait été décidé.

Mais la source principale des difficultés tient aux caractéristiques spécifiques de la politique salariale dans la fonction publique.

Tout d'abord, l'enjeu financier de la revalorisation du point d'indice est très lourd. Elle concerne près de 5 millions d'agents publics en activité (auxquels s'ajoutent les retraités et les anciens combattants) et commande l'évolution d'une part importante des dépenses publiques : environ 40 % des budgets de l'État <sup>1</sup> et des collectivités locales, plus de 70 % des budgets hospitaliers <sup>2</sup>. Les décisions concernant les salaires des

(1) Cette part a tendance à s'accroître : les dépenses de fonction publique civiles et militaires représentaient 40,7 % du budget général de l'État en 1997, et 42,5 % en 2001 (source : direction du budget).

(2) Le financement du secteur public hospitalier représente, en 2001, 38 % des dépenses d'assurance maladie.

fonctionnaires jouant un rôle majeur dans l'économie nationale, les marges de manœuvre de chaque négociation salariale dépendent étroitement de la situation économique générale et de la politique économique et budgétaire du gouvernement.

L'importance des enjeux joue aussi sur le déroulement des négociations : conduites par le ministre de la Fonction publique, elles sont suivies de très près par le Premier ministre et le ministre des Finances, à travers des « mandats » successifs de négociation extrêmement précis. Le ministre de la Fonction publique n'a pas toujours le monopole des échanges informels avec les représentants syndicaux, ce qui complique encore sa tâche. De plus, le processus est naturellement très médiatisé, ce qui tend à dramatiser les positions prises en cours de négociation.

Depuis l'apparition de la négociation salariale, ces contraintes se sont renforcées sous l'effet de deux phénomènes :

- la désinflation a mécaniquement réduit les possibilités d'augmentations générales ;
- l'engagement de la France dans la construction européenne l'a conduite à définir une stratégie de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre du « pacte de stabilité et de croissance ». Un programme pluriannuel des finances publiques transmis chaque année à la Commission européenne définit un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques <sup>1</sup>, et précise en ce qui concerne l'État un objectif d'évolution des dépenses de fonction publique. Ce programme qui couvre trois années constitue, même s'il est révisé chaque année, une contrainte forte de cadrage des négociations salariales. Ainsi, le programme présenté en janvier 2001 à la Commission européenne fixe un objectif de progression des dépenses de fonction publique, y compris les pensions, d'un peu plus de 1 % en volume par an sur la période 2002-2004.

Initiée dans le cadre européen, cette approche pluriannuelle est désormais intégrée dans notre législation depuis le vote de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. En effet son article 50 enrichit l'actuel rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances, en exigeant qu'il explicite les perspectives d'évolution sur quatre ans des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques. De plus, son article 48 institutionnalise le débat d'orientation budgétaire, organisé au printemps sur la base d'un rapport d'orientation qui doit notamment « *évaluer à moyen terme les ressources de l'État ainsi que ses charges ventilées par grandes fonctions* ».

En second lieu, l'évolution du point d'indice constitue le sujet quasi unique de cette négociation.

Si d'autres dispositions y sont souvent adjointes, elles n'y jouent qu'un rôle complémentaire ; on peut citer par exemple, l'intégration progressive de l'indemnité de résidence au cours des années soixante-dix,

(1) Les administrations publiques regroupent l'État, les « administrations de sécurité sociale » (y compris l'assurance chômage) et les administrations publiques locales.

l'attribution régulière de points uniformes pour revaloriser les bas salaires, des ajustements de portée générale dans la grille indiciaire ou dans les règles de promotion, ou encore des sujets non directement liés aux rémunérations : ainsi, le relevé de conclusions de mars 1998 posait le principe de la réalisation d'un « état des lieux » sur le temps de travail dans la fonction publique, décidait la prolongation et l'extension du congé de fin d'activité, et prévoyait le renouvellement en 1999 d'une enveloppe exceptionnelle de 230 MF inscrite au budget de 1998 pour l'action sociale interministérielle au bénéfice des agents de l'État.

En revanche, les principaux sujets avec lesquels des liens s'établissent habituellement dans des négociations salariales – les effectifs, la productivité, l'évolution de la qualité des services rendus, le temps de travail et son organisation – se débattent à d'autres niveaux, selon d'autres calendriers, avec d'autres interlocuteurs.

Non seulement le périmètre de la négociation ne peut englober ces sujets, mais il ne couvre pas non plus l'ensemble de la politique de rémunération des fonctionnaires. Les augmentations générales liées à la valeur du point n'en constituent en effet qu'une partie ; il s'y ajoute chaque année des mesures catégorielles destinées à améliorer les rémunérations et la carrière dans certains corps, soit sous forme de revalorisation des primes, soit par le biais de mesures statutaires. Pour la fonction publique de l'État, les enveloppes destinées à ces mesures spécifiques se discutent entre chaque ministre et le ministre du Budget dans le cadre des arbitrages sur le projet de loi de finances, et le détail des mesures est discuté avec les organisations syndicales au niveau ministériel. Pour la fonction publique hospitalière, l'échelon de décision et de dialogue social est le ministère de la Santé. Pour la fonction publique territoriale, les mesures statutaires relèvent de la DGCL après concertation dans le cadre du Conseil supérieur, tandis que les régimes indemnitaires sont définis par chaque collectivité publique dans la limite des régimes indemnitaires applicables aux corps comparables de la fonction publique de l'État.

Or, l'impact des mesures catégorielles n'est pas marginal dans l'évolution des rémunérations des fonctionnaires ; ainsi pour l'État, dans le projet de loi de finances pour 2002, l'augmentation de la masse salariale et des pensions représente 4,2 milliards d'euros dont la décomposition, fournie par la direction du budget, est la suivante :

#### **Projet de loi de finances 2002 : mesures nouvelles relatives aux rémunérations**

En millions d'euros	Coût budgétaire	Part dans le total
Revalorisation du point	1 755	41,2 %
– Dont pensions	516	12,1 %
– Dont rémunérations actifs	1 239	29,1 %
Mesures catégorielles	455	10,7 %
GVT solde	396	9,3 %
Pensions (volume/structure)	1 231	28,9 %
Augmentation des effectifs	419	9,8 %
Total	4 255	100 %

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la négociation salariale conduite par l'État pose un problème de légitimité, et les collectivités territoriales font régulièrement remarquer qu'elles sont absentes de cette négociation. Sans remettre en cause le principe de parité et l'unité de la valeur du point, la commission pour l'avenir de la décentralisation a préconisé, dans son rapport remis le 17 octobre 2000, que les représentants des collectivités territoriales au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale soient consultés dans la phase de négociation avec les organisations syndicales.

Au total, c'est bien la faiblesse des marges de manœuvre réellement mobilisables qui est au cœur des difficultés de la négociation salariale dans la fonction publique. Elle a conduit à évoluer vers une négociation très ritualisée, où des marges de manœuvre apparentes sont ménagées au départ pour donner du « grain à moudre » ; mais les acteurs syndicaux et administratifs ne s'y trompent pas et en gardent le sentiment d'avoir participé à un « jeu de rôles » ou à un « théâtre d'ombres »...

## **La fonction publique de l'État**

Par sa taille, par la nature et la diversité de ses missions, par la complexité de son organisation, l'État est un « employeur » très spécifique dont les caractéristiques générales ne facilitent pas l'organisation du dialogue social.

La fonction publique de l'État comprenait, au 31 décembre 1998 <sup>1</sup>, un peu plus de 2 millions de fonctionnaires titulaires, 360 000 non titulaires et 90 000 personnes bénéficiant d'emplois aidés <sup>2</sup>. Chaque ministère comprend des directions d'administration centrale, des services déconcentrés à l'échelon régional et parfois à l'échelon départemental, et exerce sa tutelle sur des établissements publics administratifs plus ou moins nombreux, dont les agents sont fonctionnaires titulaires ou agents contractuels de droit public.

Comme dans les autres fonctions publiques, cette diversité empêche de faire un diagnostic univoque sur l'état des lieux du dialogue social, car de multiples facteurs propres à chaque ministère ou à chaque service en déterminent le climat et les modes de fonctionnement. Cependant, la fréquence des conflits catégoriels, les difficultés à conduire des changements des structures et des procédures donnent globalement l'image d'un État peu apte à identifier, à nommer et à mettre en débat les problèmes à résoudre. Le conflit de l'an 2000 sur la réforme du ministère des Finances a renforcé cette image.

Les modes de management des administrations, encore centrés sur les structures et les procédures beaucoup plus que sur les objectifs et les finalités, sont en cause. Ils déterminent un contexte général où la

(1) Source : Observatoire de l'emploi public.

(2) Emplois jeunes, CES, CEC et CEV.

gestion des personnels reste une fonction essentiellement administrative, peu orientée vers le développement des ressources humaines, et dont les cadres opérationnels ne se sentent guère responsables. L'évolution de ce contexte est sans doute une condition pour instaurer un dialogue social plus pertinent, ce qui souligne les liens étroits entre le thème du dialogue social et celui de la réforme de l'État.

Outre les modes de management, deux autres questions influencent fortement la structuration du dialogue social dans les administrations de l'État : la question de la déconcentration, et plus globalement de l'articulation entre dialogue social, gestion des ressources humaines et fonctionnement des services ; la question des CTP, dont le mode de composition et les conditions de fonctionnement sont plus critiqués que ceux des CAP.

## Un dialogue social souvent trop éloigné de l'exercice des missions

L'État se caractérise par un grand nombre de niveaux d'administration entre lesquels la bonne articulation n'est pas facile à trouver. Pour l'organisation du dialogue social, on peut identifier selon les ministères trois à six niveaux d'exercice des missions de l'État :

- le niveau interministériel, conduit par le Premier ministre et le ministre de la Fonction publique ;
- le niveau ministériel, transversal à l'ensemble des directions, pour lequel le ministre s'appuie sur un secrétariat général ou une direction d'administration générale ;
- dans certains ministères, le niveau des directions responsables de réseaux territoriaux : ainsi, au ministère de l'Intérieur, le dialogue social du secteur de la police nationale, conduit par le directeur de la police nationale, est bien distinct de celui du secteur hors police, conduit par le directeur général de l'administration. Au ministère des Finances, les directions tête de réseau gèrent les corps correspondants et animent le dialogue social (impôts, comptabilité publique, douanes, etc.) ; au ministère de l'Éducation nationale, la gestion des différents corps est répartie entre la direction des personnels enseignants et celle des personnels administratifs, techniques et de service, le pilotage des politiques pédagogiques et l'animation des réseaux territoriaux est confié à d'autres directions ;
- le niveau des services déconcentrés régionaux ;
- le niveau des services déconcentrés départementaux, qui existe pour la plupart des ministères ;
- dans certains ministères, un réseau d'établissements en contact direct avec les usagers : par exemple les établissements scolaires, les commissariats de police, les sections d'inspection du travail, etc.

Le centre de gravité du dialogue social se situe au niveau des ministères, et non au niveau interministériel, ce qui est cohérent avec les responsabilités assumées par les ministres dans la conduite des politiques publiques. On peut regretter cependant qu'aucun suivi interministériel ne soit organisé, ce qui ne favorise ni la vision d'ensemble que devrait avoir le Premier ministre, ni les échanges de pratiques entre ministères.

Le climat et l'organisation des relations sociales diffèrent beaucoup d'un ministère à l'autre.

Comme dans l'ensemble de la fonction publique, la concertation est organisée au niveau des corps à travers les CAP, et au niveau des services à travers les CTP.

L'orientation vers une plus forte déconcentration des processus de décision est présente dans tous les ministères, mais à des degrés très variables. C'est pourquoi dans beaucoup d'administrations le dialogue social reste pour l'essentiel centralisé.

En ce qui concerne les décisions de gestion des personnels, les différents ministères sont à des stades très différents de déconcentration. Si les décisions qui ne nécessitent pas d'avis des CAP, comme l'octroi des congés ou l'accord pour le passage à temps partiel, sont généralement déconcentrées, la déconcentration est loin d'être généralisée pour les décisions relatives à la gestion des carrières. La déconcentration des recrutements par l'organisation de concours déconcentrés a sensiblement progressé au cours des dernières années. Toutefois, aucune vision d'ensemble n'est possible, car il n'y a pas d'indicateurs synthétiques permettant de connaître quelle part des agents affectés dans les services déconcentrés fait l'objet d'une gestion de proximité.

Dans les CAP nationales, les débats et les décisions interviennent souvent loin des réalités concrètes du terrain, ce qui incite parfois aux jeux d'influence. Mais un accord avec les organisations syndicales sur le principe et les modalités de déconcentration est souvent difficile à trouver, car il faut s'entendre sur les dispositions à prévoir pour conjuguer le principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps avec les avantages d'une gestion de proximité, plus attentive aux réalités du terrain et aux situations individuelles.

La déconcentration est plus difficile à conduire dans les ministères ayant localement de faibles effectifs (comme les ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, de l'Environnement) ; en effet, le Conseil d'État <sup>1</sup> estime « *qu'il ne serait pas raisonnable de déconcentrer les actes impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps lorsque l'effectif de ce corps au niveau local est inférieur à 50 agents* ». Mais certains ministères à effectifs nombreux n'ont pas non plus conduit de politique de déconcentration : ainsi du ministère des Finances, où les CAP locales n'ont qu'un rôle préparatoire aux CAP nationales.

Le dialogue social local dépend aussi de son articulation avec les responsabilités déconcentrées relatives à l'organisation des services ainsi qu'à la gestion budgétaire et opérationnelle.

Jusqu'au décret du 31 mai 1997, la création de CTP régionaux et départementaux était facultative ; elle est désormais obligatoire lorsque

(1) Avis rendus par le Conseil d'État le 7 juin 1990 et le 30 mai 1996.

les effectifs sont égaux ou supérieurs à 50 agents. Dans certaines administrations comme celle de la police nationale, ces instances sont donc très récentes, encore en phase d'apprentissage. Dans l'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les CTP ont été mis en place au niveau régional, mais non au niveau départemental comme l'exigeait ce texte. Dans l'Éducation nationale, il n'existe pas de CTP au sein des établissements scolaires, la représentation des personnels et le dialogue social institutionnel sont regroupés au niveau du rectorat.

Le fonctionnement des CTP déconcentrés, variable selon les administrations et selon le profil des chefs de service concernés, est jugé globalement peu satisfaisant par les organisations syndicales. Elles soulignent le manque de préparation des responsables locaux, insuffisamment formés et peu sensibilisés à la pratique du dialogue social. En outre, en fonction du degré de déconcentration, les marges de manœuvre de ces chefs de service ne sont pas toujours suffisantes pour donner du sens au dialogue, et leur réaction naturelle est alors de s'en tenir à leurs obligations minimales. Les réunions consacrées à la présentation d'instructions nationales qui ne permettent pas d'exercer des choix et de faire des arbitrages au niveau local ne peuvent être vécues comme un dialogue social utile ni par les chefs de service, ni par les personnels et leurs représentants.

*A contrario*, les expériences de globalisation des crédits montrent l'enrichissement du dialogue social qui peut découler de la responsabilisation des chefs de service déconcentrés, pour autant qu'elles s'accompagnent d'une réelle volonté d'associer les personnels à l'examen des dossiers et à la préparation des décisions. L'expérience de globalisation actuellement en cours dans dix-huit préfectures, qui n'est pas limitée aux crédits de fonctionnement courant, mais s'étend à l'ensemble des enveloppes budgétaires y compris les crédits de personnel, est particulièrement intéressante à cet égard. L'évaluation que mène l'inspection générale de l'administration méritera un examen attentif au niveau national pour optimiser, dans ce cadre, l'organisation du dialogue social local.

Au niveau local interministériel, il n'existait jusqu'à une date récente aucune instance de concertation. Une circulaire du ministre de la Fonction publique et du ministre de l'Intérieur du 20 novembre 2000 a invité les préfets de région et les préfets de département à mettre en place une commission locale interministérielle de coordination (CLIC), chargée d'assurer la représentation des agents de l'ensemble des services placés sous leur autorité. Ces instructions ayant engendré des difficultés d'interprétation ont été complétées par une nouvelle circulaire le 15 mai 2001.

Un premier bilan, réalisé en juillet 2001, faisait état de l'installation de 15 CLIC départementales et d'une CLIC commune à la région et au département (Franche-Comté) ainsi que de la création prochaine de 21 autres CLIC. Pour constituer ces nouvelles instances une concertation locale était nécessaire sur plusieurs points :

- pour les préfets de région, choix entre une CLIC unique, commune aux services régionaux et départementaux, et une CLIC spécifique à chacun d'entre eux ;

- détermination du périmètre à couvrir, constitué en principe par l'ensemble des services déconcentrés de l'État relevant totalement ou partiellement de l'autorité des préfets, à l'exception des services dépendant des ministères de la Défense et de la Justice et des établissements scolaires. La note du 15 mai précisait que tous les autres services déconcentrés, dont l'inspection académique, sont concernés ;
- détermination de la représentativité des organisations syndicales, sur la base des informations disponibles et notamment de leur représentation dans les instances paritaires locales.

Ce dernier point a généré le plus de difficultés, du fait de l'absence de références précises pour certains services, en particulier lorsque les CTP n'existent qu'au niveau régional et qu'il n'y a pas de CAP locales.

Les sujets de discussions inscrits à l'ordre du jour des premières CLIC portaient notamment sur la mise en œuvre des projets territoriaux de l'État, le fonctionnement du système d'information territorial et les sites internet des administrations, la coopération interservice et les pôles de compétence. La circulaire du 20 novembre 2000 citait également les aspects interministériels de la politique des ressources humaines, notamment en matière de mobilité et de formation continue, ainsi que la politique immobilière locale, et une discussion annuelle sur l'état de la coopération interministérielle. La mise en œuvre de la réduction du temps de travail pourrait également alimenter la concertation interministérielle, notamment lorsque plusieurs services sont regroupés dans une cité administrative.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'apport de cette nouvelle instance, mais il paraît particulièrement important d'en organiser, en 2002, une évaluation qualitative approfondie.

Dans les administrations centrales, il n'existe le plus souvent qu'un seul CTP central animé par la direction d'administration générale, ce qui ne permet pas véritablement d'associer les personnels des directions techniques aux décisions relatives à l'organisation des services et aux conditions d'exercice des missions qui les concernent, ni de responsabiliser l'encadrement de ces directions dans le domaine de la gestion des ressources humaines. En effet, la création de CTP centraux est obligatoire auprès du directeur du personnel, mais non auprès des autres directeurs d'administration centrale, sauf ceux qui sont directement responsables d'un réseau de services déconcentrés.

## Une assise insuffisante pour les comités techniques paritaires

Le rôle des CTP est centré sur les problèmes d'organisation, de fonctionnement et de modernisation des services, les modifications des règles statutaires (pour les CTP nationaux), les critères de répartition des primes de rendement, et les problèmes d'hygiène et de sécurité lorsqu'un CHS n'est pas constitué. Les CTP sont obligatoirement destinataires de certaines informations, notamment à travers le rapport annuel sur l'état de

l'administration, du service ou de l'établissement auprès duquel ils ont été créés. Mais jusqu'à récemment, ils n'étaient pas consultés sur les moyens budgétaires et les moyens en personnel, d'où un périmètre de dialogue social plus limité que dans le secteur hospitalier où les comités techniques d'établissement sont consultés sur « le budget, les comptes ainsi que le tableau d'emplois ».

Ce périmètre de compétences a été récemment élargi <sup>1</sup> au suivi de la situation respective des femmes et des hommes dans la fonction publique, et aux questions et projets de textes relatifs « à l'évolution des effectifs et des qualifications ». Ceci donne désormais aux CTP une compétence consultative sur les plans de gestion prévisionnelle des emplois. Ils doivent aussi être informés à travers le rapport annuel sur l'état de l'administration sur « les moyens, notamment budgétaires et en personnel », mais le contenu et la qualité de ces rapports semblent encore assez variables selon les administrations.

Outre ces problèmes de compétences, le mode de constitution des CTP pose également problème dans la fonction publique de l'État.

En effet dans l'administration d'État, c'est seulement par l'intermédiaire des élections aux CAP que les personnels désignent des représentants syndicaux. Le mode normal de constitution de la parité syndicale dans les CTP est la désignation par les organisations syndicales représentatives, sur la base des résultats qu'elles ont obtenus dans le cadre des CAP ; c'est seulement par exception, notamment lorsque la proportion des agents non titulaires est importante <sup>2</sup>, que la constitution des CTP fait l'objet d'élections (cf. *supra*). Même dans ce cas, il ne s'agit pas d'élections sur des listes de candidats, mais d'élections dites « référendaires » sur sigles ; les voix obtenues par chaque organisation déterminent le nombre de sièges qui leur revient et dont elles désignent les titulaires. Les ministères qui organisent ce type d'élections sont notamment le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère de la Jeunesse et des Sports, le ministère de l'Agriculture, et pour certains CTP le ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, le ministère de la Justice, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le ministère des Affaires étrangères ; c'est aussi le cas d'un grand nombre d'établissements publics administratifs nationaux.

Cette organisation ne donne pas aux CTP une forte légitimité.

Lorsqu'ils sont constitués sans élections, ils ne peuvent être considérés comme pleinement représentatifs puisque les élections aux CAP, qui servent de référence, excluent les agents non titulaires. De plus, au regard des agents titulaires, leur constitution ne donne lieu à aucune campagne électorale, donc à aucun débat public permettant d'explicitier les positions et propositions des organisations syndicales dans le cadre des

(1) Décret 2001-376 du 27 avril 2001 modifiant le décret 82-452 du 28 mai 1982.

(2) Au-delà de 20 % d'agents titulaires, l'organisation d'élections est exigée par la jurisprudence du Conseil d'État.

différents services et dans le cadre global du ministère, c'est-à-dire dans le cadre où les agents travaillent. C'est seulement dans le cadre des corps de fonctionnaires que s'acquièrent les suffrages, la représentativité et les moyens d'action syndicale auxquels elle donne droit, sur des thèmes centrés sur les statuts et leur application ce qui tend à reléguer au second plan les réflexions et l'analyse des préoccupations des agents relatives à l'exercice des missions, à l'organisation et aux conditions de travail.

Même lorsqu'il y a des élections, elles sont « dépersonnalisées » du fait de l'absence de listes proposant aux suffrages des agents des représentants connus d'eux.

Beaucoup plus que les services au sein desquels travaillent les agents, ce sont les quelque 1 700 corps de fonctionnaires <sup>1</sup> auxquels ils appartiennent qui restent ainsi l'élément essentiel de la structuration du syndicalisme et du dialogue social au sein de l'administration d'État. Les identités corporatives y sont plus affirmées que les solidarités interprofessionnelles, ce qui s'exprime dans le poids non négligeable des syndicats catégoriels autonomes, mais aussi dans les tensions parfois fortes au sein des syndicats confédérés entre la défense des intérêts particuliers de certaines corporations, et la défense de ceux de l'ensemble des fonctions publiques.

La représentativité des CAP et la richesse du dialogue social qui est organisé en leur sein sur la gestion des corps de fonctionnaires sont un élément positif, mais le déséquilibre entre CAP et CTP devrait être corrigé pour un meilleur équilibre général du dialogue social au sein des administrations d'État.

## **La fonction publique territoriale**

L'élaboration d'un statut des fonctionnaires territoriaux a été au début des années quatre-vingt le corollaire de la décentralisation ; son ambition était de concilier les exigences de l'autonomie locale avec une fonction publique attractive, offrant à ses agents des garanties de carrière comparables à celles des agents de l'État. Les principes d'unité de la fonction publique territoriale et de parité avec la fonction publique de l'État en découlent. Ils doivent se conjuguer avec le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Plus de quinze ans après la décentralisation, l'architecture d'ensemble n'est plus remise en cause même si le point d'équilibre entre ces deux logiques fondatrices demeure un sujet de débat.

(1) Répartis entre 600 corps à statuts ministériels, 300 corps régis par statuts communs, 300 statuts d'emplois, 300 corps propres aux établissements publics ou offices et 190 corps en voie d'extinction.

La fonction publique territoriale employait, en 1998, 1 300 000 agents <sup>1</sup> au sein de quelque 60 000 collectivités territoriales et établissements publics. Elle présente des spécificités par rapport à la fonction publique d'État, parmi lesquelles on peut souligner :

- le grand nombre et la diversité des employeurs, principalement les communes de toutes tailles, les départements, les régions, les organismes intercommunaux, les offices d'HLM ;
- la croissance continue de l'emploi depuis la décentralisation (+21,5 % entre 1984 et 1998) ;
- le poids important de la catégorie C (plus des trois quarts des effectifs) et de la filière technique qui regroupe 48 % des agents contre 23 % dans la filière administrative <sup>2</sup> ;
- la forte proportion des non titulaires : 25 % fin 1997, non compris les assistantes maternelles et les contrats aidés <sup>3</sup> ;
- une architecture statutaire fondée sur 59 cadres d'emplois et 8 filières, moins émiettée que celle de l'État, et des CAP organisées par catégorie et non par corps, soit trois CAP auprès de chaque collectivité ou centre de gestion.

Le centre de gravité du dialogue social se situe naturellement au niveau des collectivités employeurs, ce qui assure une bonne articulation avec les problèmes concrets du travail des agents. Au niveau national, l'organisation du dialogue social est plus complexe et ne permet pas le développement de la négociation.

## Un dialogue social décentralisé

Les collectivités employant plus de 350 fonctionnaires (ce qui correspond à des villes de plus de 20 000 à 30 000 habitants) ont une gestion de leur personnel et une gestion du dialogue social autonome, sauf si elles décident volontairement d'adhérer à un centre de gestion. Dans ces collectivités, la richesse du dialogue social dépend beaucoup du contexte local, mais on peut estimer que les conditions d'une bonne articulation avec la gestion des ressources humaines et la conduite de politiques locales sont réunies.

Chaque collectivité est en mesure de définir une politique de gestion de ses ressources humaines, notamment en ce qui concerne l'évolution des effectifs, le recrutement, la formation continue, l'organisation et les conditions de travail, les critères d'évaluation des personnels, l'action sociale. Cependant, sur le plan des carrières et des rémunérations les marges de manœuvre des élus responsables sont limitées par les règles statutaires nationales et par le principe de parité avec la fonction publique de l'État. Ainsi, chaque collectivité ou établissement public local fixe les régimes indemnitaires, mais « *dans la limite de ceux dont bénéficient les*

(1) Hors assistantes maternelles et emplois aidés.

(2) Source : *Les agents des collectivités locales au 1<sup>er</sup> janvier 1998*, DGCL.

(3) Source : Insee ; cette proportion atteint environ 40 % si l'on inclut les assistantes maternelles et les emplois aidés.

*différents services de l'État* »<sup>1</sup> ; le même principe est désormais appliqué en matière de temps de travail<sup>2</sup>. Cet encadrement national des politiques locales est le corollaire du principe d'unité et de parité de la fonction publique territoriale.

Dans les collectivités employant entre 50 et 350 fonctionnaires, un comité technique paritaire est institué pour la concertation sur les questions d'organisation du travail, mais la gestion statutaire des agents est déléguée au centre de gestion départemental, auprès duquel sont instituées les CAP. Pour les collectivités de moins de 50 agents (ce qui correspond à des communes de moins de 3 000 à 5 000 habitants) l'ensemble du dialogue social est externalisé auprès du centre de gestion auquel elles adhèrent obligatoirement. Cette externalisation appauvrit inévitablement le dialogue social, mais elle en garantit en même temps un exercice réel, ce qui est appréciable si l'on se réfère aux difficultés et aux débats que suscite la question du dialogue social dans les petites entreprises du secteur privé. Les centres de gestion sont regroupés au sein d'une union nationale des centres de gestion.

Les représentants des personnels dans les CTP de la fonction publique territoriale sont élus au scrutin de liste ; leur mandat est de six ans, les élections ayant lieu en même temps que celles des CAP dans les quatre mois suivant le renouvellement des conseils municipaux. Cependant la représentativité des CTP n'est pas exhaustive, car seuls les agents occupant des emplois permanents sont électeurs.

Comme les CTP de l'État, les compétences consultatives des CTP de la fonction publique territoriale sont centrées sur les questions d'organisation du travail, de formation, d'hygiène et de sécurité<sup>3</sup> ; sauf en cas de suppression d'emploi, les moyens budgétaires et en personnel ne sont abordés qu'à titre d'information, lors de la présentation obligatoire tous les deux ans d'un « rapport sur l'état de la collectivité ».

On peut regretter qu'il n'y ait pas de visibilité nationale sur le fonctionnement des instances de concertation de la fonction publique territoriale, ni sur la négociation et les accords conclus localement. Aucune étude qualitative n'a jusqu'à présent été réalisée sur ce sujet. Il n'existe non plus aucun suivi des conflits sociaux et des journées de grève, mais tous les observateurs s'accordent à souligner la faible conflictualité de ce secteur.

## Un dialogue social qui reste piloté par l'État au niveau national

L'État reste responsable de l'évolution générale des rémunérations ainsi que de l'ensemble des textes qui régissent la fonction publique

(1) Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

(2) Loi du 3 janvier 2001 et décret du 12 juillet 2001 relatif au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

(3) Un comité d'hygiène et de sécurité doit être créé « si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient ».

territoriale. Pour l'évolution de ce cadre juridique, le domaine de la loi est plus large que dans la fonction publique de l'État, car il revient à la loi de fixer « *les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Cependant, les statuts particuliers relèvent, comme dans les autres fonctions publiques, de décrets en Conseil d'État.

Les textes préparés par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur font l'objet d'une concertation au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, instance paritaire présidée par un élu. Les représentants des collectivités y sont élus par leurs pairs, au sein de quatre collèges électoraux <sup>1</sup>. Les associations qui regroupent les différents types de collectivités présentent des listes uniques mixant les différentes sensibilités politiques <sup>2</sup>. Il n'y a pas de représentation propre de certaines catégories d'employeurs : établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), offices publics d'HLM, services départementaux d'incendie et de secours.

Les élus, qui ne sont pas tous assidus, ne sont pas toujours détenteurs de mandats débattus en amont au sein de leurs associations. En outre, la capacité d'initiative du Conseil supérieur, même si elle est expressément prévue par les textes, reste largement inemployée ; ses moyens propres d'expertise sont en effet très limités, notamment en matière juridique.

Le centre national de la fonction publique territoriale joue également un rôle important dans le dialogue social au niveau national, ainsi qu'au niveau régional à travers ses vingt-huit délégations. Financé par une cotisation obligatoire de 1 % de la masse salariale, il assure deux types de missions :

- une mission de formation des personnels territoriaux, au titre de laquelle il est en particulier chargé d'organiser les formations initiales d'application (post-concours) et propose aux collectivités une offre de formation continue ;
- des missions de régulation des carrières et de l'emploi territorial, par l'organisation de concours et d'examens et la publication des postes vacants pour les agents de catégorie A et certains agents de catégorie B, par la prise en charge et l'aide au reclassement des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi. Ces missions ont été ajoutées en 1987 à sa mission première de formation par la loi Galland, qui a dissous parallèlement le centre national de gestion prévu initialement.

Son conseil d'administration est paritaire et élit son président, il est assisté pour la définition des orientations de la politique de formation par un conseil national d'orientation également paritaire, relayé dans chaque région par un conseil régional d'orientation ; mais les décisions budgétaires et les décisions relatives aux compétences de gestion de

(1) Communes de moins de 20 000 habitants, communes de 20 000 habitants et plus, départements, régions.

(2) AMF, ADF, ARF...

l'emploi, qui sont de même nature que celles qu'exercent localement les centres de gestion, sont votées uniquement par les représentants des collectivités employeurs. Cette organisation hybride permet de regrouper au sein d'un même établissement public les missions de formation et de gestion des cadres mutualisées au niveau national, mais elle conduit à un fonctionnement complexe et pose des problèmes d'articulation avec les fonctions des centres de gestion départementaux.

Les difficultés de régulation et de traitement des questions communes au sein de la fonction publique territoriale ont été soulignées à plusieurs reprises <sup>1</sup>, mais il n'existe aucun consensus sur la nature des réformes institutionnelles nécessaires pour y remédier. Le rapport remis le 17 octobre 2000 par la commission pour l'avenir de la décentralisation souligne notamment les inconvénients de la multiplicité des intervenants <sup>2</sup> et du défaut de programmation globale des concours ; il préconise, à défaut d'une coordination nationale globale par un groupement d'intérêt public, comme le suggérait le rapport Schwartz, d'en rester sur ces sujets à une coordination régionale en créant des conférences régionales de l'emploi territorial associant les centres départementaux de gestion, les employeurs hors centres de gestion et le CNFPT, dotées d'un pouvoir décisionnel en matière d'organisation des concours.

Ce rapport recommande également une plus grande complémentarité entre les actions de formation du CNFPT et celles que les collectivités territoriales organisent et financent directement, et une clarification des interventions du CNFPT par une séparation comptable de ses tâches de gestion et de formation.

La loi du 3 janvier 2001 <sup>3</sup> a cherché à favoriser une meilleure coordination territoriale des politiques d'emploi, en confiant aux centres de gestion l'organisation d'une concertation annuelle pour évaluer les besoins prévisionnels de recrutement des différentes collectivités, qu'elles soient ou non adhérentes du centre de gestion. Les informations et propositions issues de cette concertation doivent être portées à la connaissance des comités techniques paritaires ; les délégations régionales du CNFPT doivent également être associées pour ce qui concerne l'organisation des concours relevant de la compétence du CNFPT.

Cette disposition, comme les propositions de la commission Mauroy, est centrée sur les problèmes de coordination opérationnelle entre les collectivités pour la gestion de l'emploi dans la fonction publique territoriale.

(1) Rapport de Jacques Rigaudiat en 1992, *Pour une modernisation de la fonction publique territoriale* ; rapport Schwartz en 1998, étude du conseil économique et social présentée en 2000 par Michel Antoine Rognard, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

(2) CNFPT, centres départementaux de gestion et collectivités comptant plus de 350 fonctionnaires territoriaux.

(3) Article 18 IV de la loi 2001-2 du 3 janvier 2001 modifiant l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La question d'une coordination apte à dégager des positions communes sur les règles nationales et leurs adaptations en fonction de problèmes spécifiques à la fonction publique territoriale reste peu évoquée. C'est l'État qui continue d'assurer directement la fonction de pilotage national de la fonction publique territoriale, en concertation avec les différents acteurs ; plus de quinze ans après la décentralisation, il n'est pas sûr qu'il ait encore dans ce rôle une légitimité suffisante pour piloter les changements lorsqu'ils nécessitent des mesures non consensuelles. Par ailleurs du point de vue du dialogue social, aucune pratique de négociation ne peut émerger au niveau national du fait de l'absence dans l'organisation actuelle d'un « employeur collectif » mandaté par l'ensemble des collectivités.

Un seul accord-cadre, portant sur la formation dans la fonction publique territoriale, a été signé le 8 février 1990 entre le secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales, l'association des maires de France, l'assemblée des présidents de conseils généraux, l'association des présidents de conseils régionaux socialistes et progressistes, la fédération nationale des élus régionaux, la fédération nationale des OPHLM, la fédération Interco de la CFDT et la fédération nationale autonome de la fonction publique territoriale et des services de santé (FGAF).

## **La fonction publique hospitalière**

Les effectifs de la fonction publique hospitalière, qui relève depuis 1986 du statut général de la fonction publique, étaient, fin 1998, de 762 000 personnes, ce qui en fait la plus petite des trois fonctions publiques. 90 % appartiennent aux filières sanitaires et travaillent dans les établissements hospitaliers publics, 10 % relèvent des filières sociales et travaillent dans des établissements sociaux et médico-sociaux publics <sup>1</sup>.

Seuls les personnels non médicaux relèvent de la fonction publique hospitalière, les personnels médicaux sont régis par des statuts particuliers <sup>2</sup>.

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DHOS) en assure le pilotage national au titre de ses responsabilités de tutelle du secteur hospitalier public. L'élaboration du cadre juridique national, le suivi statutaire et la définition des politiques de ressources humaines relèvent de la DHOS, mais la gestion des personnels (recrutement, notation, avancement, etc.) est décentralisée et relève de la responsabilité des chefs d'établissements. Seuls les corps de direction <sup>3</sup> sont gérés nationalement.

(1) Établissements autonomes pour personnes âgées (y compris les maisons de retraite publiques), établissements et services pour adultes et enfants handicapés, établissements de l'aide sociale à l'enfance et centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

(2) Notamment le décret n° 84-131 modifié du 24 février 1984 portant statut des praticiens hospitaliers.

(3) Directeurs d'hôpitaux, directeurs d'établissement sanitaire et social, directeurs d'établissement social.

Plus encore que la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière présente de fortes spécificités par rapport à la fonction publique d'État. En particulier, 70 % des personnels non médicaux des hôpitaux sont des personnels soignants<sup>1</sup> et 5 % des personnels médico-techniques, dont les métiers sont très peu représentés dans les deux autres fonctions publiques. En outre, la fonction publique hospitalière dans son ensemble connaît des conditions de travail et des exigences de continuité du service très spécifiques.

Dans un secteur confronté depuis plusieurs décennies à de profondes mutations, la nécessité s'est affirmée d'accorder une attention croissante à la gestion des ressources humaines et au dialogue social. Depuis deux ans, la négociation s'est développée au niveau national et est encouragée au niveau des établissements.

## Une organisation du dialogue social réaménagée en 1991

L'organisation du système hospitalier issue de la loi hospitalière de 1970 a été sensiblement remaniée par la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, puis par l'ordonnance du 24 avril 1996 qui a notamment confié la tutelle budgétaire des établissements à des agences régionales de l'hospitalisation.

De plus en plus, l'hôpital fonctionne comme une entreprise de services soumise à des exigences fortes en termes de qualité, de continuité et de sécurité des soins, et parallèlement en termes de maîtrise des coûts.

Après les grandes grèves des infirmières en 1989, la mission d'information, de concertation et de proposition chargée de préparer la réforme hospitalière avait souligné que « *la dispersion des responsabilités, l'insuffisance du dialogue participant très largement aux inquiétudes des personnels et au malaise que ressent l'hôpital* »<sup>2</sup> ; à partir de ce diagnostic, la réforme a cherché notamment à accroître l'autonomie des établissements et développer les responsabilités des acteurs du système hospitalier, et à améliorer la concertation et le dialogue au sein des établissements. Les instances de concertation internes à l'hôpital ont été renouvelées. Les compétences de la commission médicale d'établissement ont été accrues ; pour la représentation du personnel non médical, les comités techniques paritaires ont été remplacés par des comités techniques d'établissement présidés par le directeur et composés de représentants du personnel élus par collège.

Les compétences consultatives de ces comités techniques d'établissement sont définies de manière plus large que dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale ; ils sont notamment consultés sur le projet d'établissement, le projet de contrat d'objectifs et de

(1) Essentiellement : infirmiers et infirmiers spécialisés, aides-soignants, personnels de rééducation, psychologues, sages-femmes.

(2) Source : exposé des motifs du projet de loi portant réforme hospitalière.

moyens avec l'agence régionale de l'hospitalisation, les projets d'investissements lourds, les orientations retenues pour l'élaboration du budget, le budget et les comptes ainsi que le tableau des emplois, les projets de coopération avec d'autres établissements de santé.

En matière d'hygiène et de sécurité, le rattachement de la fonction publique hospitalière aux dispositions du code du travail <sup>1</sup> n'a pas été remis en cause (cf. *supra*).

La loi hospitalière de 1991 a cherché à développer également la participation directe des personnels à travers trois dispositifs nouveaux :

- les conseils de service, conçus comme des lieux d'expression sur l'organisation et le fonctionnement du service ainsi que sur les conditions de travail ;
- un collège des soins infirmiers, consulté par le directeur sur l'organisation générale des soins infirmiers et la politique de formation ;
- dans les services non médicaux, l'instauration d'un droit à l'expression directe et collective des personnels sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation de leur travail, inspiré des lois Auroux.

Cette rénovation des instances internes aux hôpitaux n'a pas fait l'objet d'une évaluation approfondie ; un premier bilan établi par un groupe de travail national constitué en 1999 sur la modernisation de l'organisation et du fonctionnement interne de l'hôpital montre que les dispositifs d'expression directe n'ont pas jusqu'à présent réussi à convaincre les acteurs hospitaliers (cf. *supra*). En revanche, la formule des comités techniques d'établissement est désormais bien implantée et semble avoir contribué à clarifier les échanges entre les organisations syndicales et les directeurs d'établissement (cf. *supra*).

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale vient d'étendre cette formule aux personnels de la fonction publique hospitalière employés dans les établissements sociaux et médico-sociaux, qui avaient jusqu'à présent conservé des comités techniques paritaires.

Comme dans les collectivités territoriales, la gestion locale des personnels hospitaliers et l'autonomie de gestion des établissements de santé facilitent l'exercice d'un dialogue social bien articulé avec les problèmes concrets du travail des agents. Cependant les marges de manœuvre des directeurs d'établissement de santé sont moins grandes :

- certaines CAP siègent au niveau départemental. Constituées par catégories comme dans la fonction publique territoriale, les CAP siègent localement si l'effectif d'au moins quatre agents titulaires est atteint dans une famille professionnelle de la catégorie considérée <sup>2</sup> ;

(1) Article L. 231-1 du code du travail.

(2) Il existe une CAP départementale et, le cas échéant, locale, pour l'ensemble des corps de catégorie A ne relevant pas de la CAP nationale, une autre pour l'ensemble des corps de catégorie B et une troisième pour l'ensemble des corps de catégorie C. Chacune de ces trois commissions est elle-même divisée en trois groupes correspondant, pour la CAP considérée, à une même famille professionnelle.

- concernant les rémunérations les possibilités de modulation sont faibles ;
- en l'absence de ressources propres, la gestion de l'emploi est naturellement très contrainte par les ressources budgétaires allouées par l'agence régionale de l'hospitalisation et financées par l'assurance maladie dans le cadre fixé par la loi de financement de la sécurité sociale.

Plus généralement, le dialogue social au sein des hôpitaux est très dépendant des politiques décidées au plan national et régional, et les problèmes d'articulation entre les trois niveaux ont donc une importance particulière. Les compétences conférées, depuis 1996, aux directeurs des agences régionales de l'hospitalisation pour promouvoir la restructuration du paysage hospitalier posent la question du rôle de cet échelon dans le dialogue social.

## Un développement récent de la négociation

À la fin des années quatre-vingt-dix, le renforcement de la rigueur budgétaire a généré à nouveau une période de tensions sociales importantes, exprimées dans des mouvements nationaux (internes, médecins des services d'urgence, infirmières, sages-femmes...). Dans le cadre de négociations nationales, trois protocoles d'accord sur la fonction publique hospitalière ont été signés en 2000 et 2001, et l'orientation donnée aux établissements vise à aller au-delà de la concertation et à développer localement les pratiques de négociation.

Le protocole d'accord du 14 mars 2000 <sup>1</sup> est centré sur l'amélioration des conditions de travail, l'accroissement des remplacements, le renforcement des services d'urgence, et prévoit des moyens pour accompagner la modernisation et la transformation de l'hôpital, avec notamment l'élaboration systématique d'un « volet social » dans les projets d'établissement, la création d'un fonds de modernisation, le développement de la formation professionnelle.

Il comporte un chapitre spécifique sur le développement du dialogue social au sein des établissements, qui incite notamment à la négociation d'accords locaux :

- 400 MF ont été réservés en 2000 pour financer des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail, négociés entre la direction et les organisations syndicales représentatives sur la base d'un diagnostic établi par le CHSCT <sup>2</sup>. Le bilan établi en avril 2001 décompte 940 contrats locaux agréés par les ARH pour un montant de 1,2 milliard pris en charge à plus de 60 % par les établissements, et par l'enveloppe nationale pour le solde. Le temps de préparation des projets laissé aux établissements était relativement court ; une évaluation est en cours de réalisation fin 2001 ;

(1) Signé par la CFDT, FO, l'UNSA, la CFTC, la CFE/CGC et le Syndicat national des cadres hospitaliers.

(2) Circulaire DH/FH1/2000 n° 413 du 20 juillet 2000 relative à la mise en œuvre des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail.

– l'élaboration d'un projet social dans le cadre du projet d'établissement, ainsi que d'un volet social dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'ARH, prévus par le protocole, figurent dans la récente loi de modernisation sociale (cf. *supra*). Le projet social porte notamment sur la formation, l'amélioration des conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications, la valorisation des acquis professionnels <sup>1</sup>. Il doit être négocié avec les organisations syndicales avant d'être présenté aux instances de l'établissement (CTE, CME, CA). Les actions qu'il prévoit sont éligibles au financement du fonds de modernisation des établissements de santé.

Le protocole de mars 2000 prévoyait aussi des dispositions destinées à renforcer les droits syndicaux : la mutualisation des heures syndicales a été généralisée, afin de ne pas perdre les heures non utilisées et de développer la présence syndicale dans les établissements dépourvus de section syndicale ; en revanche l'idée figurant dans le protocole d'une transposition de la procédure de « mandatement » existant dans le secteur privé n'a pas été poursuivie.

Enfin, diverses dispositions pour renforcer les instances de dialogue étaient prévues <sup>2</sup>, ainsi qu'une relance des conseils de service et groupes d'expression directe qui n'a pas été encore concrétisée.

Durant l'année 2000, plusieurs protocoles d'accord améliorant le statut des personnels médicaux ont également été signés <sup>3</sup>.

Le protocole du 14 mars 2000 prévoyait l'ouverture de négociations nationales :

- sur les déroulements de carrière au sein de la fonction publique hospitalière ; ces négociations ont débouché sur la signature <sup>4</sup> du protocole d'accord du 14 mars 2001 relatif aux filières professionnelles de la fonction publique hospitalière ;
- sur la réduction du temps de travail ; les négociations conduites en 2001 ont débouché sur la signature <sup>5</sup> du protocole d'accord du 27 septembre 2001 pour la fonction publique hospitalière, et du protocole de cadrage national du 22 octobre 2001 pour les personnels médicaux.

Pour la réduction de la durée du travail, le gouvernement a adopté des positions fondées explicitement sur la spécificité de la fonction

(1) Circulaire DHOS/P1/2001 n° 335 du 3 juillet 2001 relative au projet social et au volet social des contrats d'objectifs et de moyens des établissements de santé financés par dotation globale.

(2) Notamment création de suppléants dans les CHSCT, et institution de cinq jours de formation pour les membres des comités techniques.

(3) Protocole du 13 mars 2000 sur le statut professionnel des praticiens hospitaliers ; accords du 27 juillet 2000 portant sur les médecins universitaires ; du 3 mai 2000 sur les internes et résidents ; du 9 mai 2000 sur les chefs de clinique assistants ; du 24 juillet 2000 sur les étudiants en médecine.

(4) Les organisations syndicales signataires sont la CFDT, FO, l'UNSA, la CFE/CGC et le Syndicat national des cadres hospitaliers (SNCH).

(5) Accord minoritaire signé avec la CFDT, l'UNSA, la CFE/CGC et le SNCH.

publique hospitalière. Le protocole du 27 septembre 2001 prévoit le recrutement de 45 000 agents d'ici à 2004 pour accompagner la réduction du temps de travail, ce qui représente une augmentation de 6 % des personnels des hôpitaux publics, similaire à celle négociée dans le secteur privé à but lucratif.

Le protocole du 27 septembre 2001 prévoit des négociations dans chaque établissement sur l'organisation du temps de travail dans le cadre de la réduction de la durée du travail. Même si les diagnostics locaux ont déjà été réalisés, ces négociations se déroulent dans un temps extrêmement court, compte tenu du butoir que constitue l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Des comités de suivi et d'évaluation de la réduction du temps de travail sont mis en place à trois niveaux : national, régional et local. Le comité national et les comités régionaux sont composés des représentants de l'administration et des organisations syndicales signataires de l'accord national ; le comité local, placé auprès du chef d'établissement, sera composé de représentants de l'établissement et des organisations syndicales signataires de l'accord local.

---

**Deuxième partie**

---

# **Lignes directrices**



Comme le montre l'état des lieux qui vient d'être dressé, il existe en France une longue tradition de dialogue social dans la fonction publique. Tous les éléments du bilan ne sont pas négatifs, loin de là. Mais force est de constater que sur de nombreux points, l'organisation actuelle ne favorise guère une pratique régulière et responsable du dialogue social.

C'est l'objet même de ce livre blanc que d'ouvrir des pistes d'amélioration.

Mais avant d'engager la réflexion sur des propositions concrètes, il est important de les situer au regard de quelques principes de base qui les ont inspirées.

---

## **Respecter la spécificité de la fonction publique**

Le statut général des fonctionnaires trouve sa justification première dans la volonté de la puissance publique d'assurer le bon fonctionnement des services publics.

Dans la tradition française, l'administration et les fonctionnaires qui la composent ont un rôle fondamental à jouer, non seulement pour contribuer à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques et pour faire fonctionner les services publics, mais aussi pour assurer la continuité et garantir le respect de principes fondamentaux du service public, tels que les principes d'égalité, de neutralité et de « mutabilité » (adaptation aux besoins). La spécificité de cette situation et de ces missions justifient que les agents soient placés par rapport à leurs employeurs publics dans une situation différente de celle qu'ont vis-à-vis de leurs employeurs les salariés du secteur privé. Dans ce cadre s'est affirmé le principe selon lequel les fonctionnaires sont placés dans une situation statutaire et réglementaire.

L'attachement au statut se justifie aussi par son apport historique dans la structuration de l'administration française : il a permis de clarifier les droits et obligations des fonctionnaires, d'accroître la transparence des conditions d'emploi et de consolider une fonction

publique dont le professionnalisme est reconnu, et qui contribue à la cohésion sociale par l'égalité de traitement garantie aux fonctionnaires dans leur carrière et à tous les citoyens pour l'accès aux emplois publics.

Les orientations proposées par ce livre blanc s'inscrivent dans la fidélité aux principes du statut de la fonction publique, et donc au caractère statutaire et réglementaire de la situation des fonctionnaires. Pour autant, dans la mesure où l'absence de portée juridique des accords conclus entre l'autorité administrative et les organisations syndicales contrarie aujourd'hui l'aspiration à des relations sociales faisant une plus large place à la négociation, cette question n'a pas été éludée mais au contraire approfondie pour rechercher une voie de solution préservant la spécificité de la fonction publique.

Les textes du début des années quatre-vingt ont mis en place un système d'ensemble de la fonction publique, qui intègre non seulement la fonction publique de l'État, mais encore les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Cette construction se justifie par l'existence de principes communs gouvernant les rapports entre les collectivités publiques et leurs agents, et par le souci d'assurer une certaine égalité de traitement entre ces derniers. Elle se matérialise, en ce qui concerne les rémunérations, par la fixation d'une base de calcul commune, la valeur du point d'indice, dont les évolutions s'appliquent à l'ensemble des personnels des trois fonctions publiques. Comme on l'a vu *supra*, l'enjeu financier de la revalorisation du point d'indice est très lourd, ce qui génère un contexte particulièrement difficile pour la négociation salariale dans la fonction publique. Cependant, personne ne propose aujourd'hui de rompre cette liaison entre les trois fonctions publiques, et c'est donc en respectant ce cadre qu'ont été recherchées des voies d'amélioration susceptibles de mieux circonscrire les enjeux du dialogue social commun aux trois fonctions publiques et de mettre en place les formules adéquates à leur traitement.

---

## **Apprendre à conduire les mutations nécessaires**

La fidélité aux principes ne signifie pas immobilisme, bien au contraire. L'aptitude à conduire les adaptations voire les mutations nécessaires devient un critère déterminant de l'efficacité du modèle français du service public, et donc pour le moyen terme, de sa pérennité. Aujourd'hui plus qu'hier, l'administration et les services publics doivent démontrer leur capacité à faire vivre le principe fondateur de « mutabilité » pour s'adapter en permanence à l'évolution des besoins.

Certains pensent que le dialogue social avec les fonctionnaires et leurs organisations ne peut être qu'un frein au changement, et qu'il n'est pas envisageable de rénover et d'adapter les services publics en y associant les agents. Ce livre blanc repose sur la conviction inverse : l'aptitude au changement ne se décrète pas, elle ne peut se construire qu'avec les agents

eux-mêmes, en prenant appui sur un dialogue social renouvelé. Cela suppose clarté et continuité dans l'affirmation des objectifs et de la stratégie de changement, mais aussi dans le dialogue avec les représentants du personnel ; celui-ci ne saurait être octroyé par l'administration et utilisé au gré des circonstances ; il doit devenir plus régulier et plus responsable, et pour cela donner progressivement une place plus grande à la négociation.

Cette conviction inspire les propositions présentées dans la troisième partie, qui cherchent en particulier à tenir compte d'évolutions actuelles importantes pour l'avenir de la fonction publique.

Le dialogue entre l'employeur public et ses agents devra de plus en plus se référer explicitement aux attentes des citoyens, contribuables et utilisateurs des services publics ; ceux-ci souhaitent non seulement le meilleur service au moindre coût, mais demandent aussi désormais à être informés, consultés, associés à la définition des réformes et aux évaluations.

Les attentes des agents publics eux-mêmes et de leurs organisations pèsent dans le sens d'une conception moins « hiérarchique » des relations internes à l'administration, d'un meilleur partage de l'information, de méthodes associant directement le plus grand nombre possible d'agents aux réflexions sur les projets de réforme, d'une place plus grande de la négociation pour la détermination des conditions du travail.

La « réforme de l'État », la modernisation du service public hospitalier et des services publics locaux, ont et auront des conséquences importantes sur les missions et l'organisation, donc sur le travail des agents.

Il est évident en particulier, que la réforme des procédures budgétaires opérée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 aura des conséquences fortes sur les méthodes de gestion publique, et qu'il faut donc envisager dès maintenant ses répercussions sur l'organisation et la conduite du dialogue social dans la fonction publique de l'État.

De même, l'importance de la gestion des ressources humaines pour l'efficacité des services est reconnue depuis plus de dix ans ; pourtant la fonction ressources humaines souffre encore d'un déficit de stratégie et de professionnalisme, et n'implique pas suffisamment l'encadrement de proximité. Conjuguer le respect des principes fondateurs du statut de la fonction publique avec une gestion plus dynamique, plus personnalisée, plus motivante, constitue sans doute un enjeu central du dialogue social dans les prochaines années.

Les perspectives démographiques invitent à des réflexions de portée stratégique sur la gestion prévisionnelle des emplois, les méthodes de recrutement, la formation initiale et continue, la gestion des carrières et de la mobilité au sein des fonctions publiques.

Enfin, le partage de l'information et de la réflexion sur les conséquences potentielles de la construction européenne et sur la gestion des fonctions publiques de nos partenaires européens deviendra aussi naturellement un sujet incontournable pour le dialogue social dans la fonction publique française.

C'est en tenant compte de l'ensemble de ces évolutions qu'ont été élaborées les propositions développées dans la troisième partie.



---

Troisième partie

---

# Propositions



Les pistes d'amélioration présentées ci-après s'ordonnent autour de trois axes :

- revivifier la concertation, notamment au niveau de l'instance qui suscite les plus fortes critiques, le CTP ;
- développer la négociation, notamment en donnant une portée juridique aux accords signés entre l'employeur public et les organisations syndicales ;
- réarticuler le dialogue social en faisant mieux coïncider ses thèmes et ses niveaux avec l'exercice des compétences d'organisation des services et de gestion des ressources humaines.

La mise en œuvre de certaines des propositions formulées rend nécessaire la modification de la législation ou de la réglementation applicable. Une annexe de ce livre blanc est consacrée à l'analyse du niveau des textes qui devraient intervenir à cet effet.

---

## **Revivifier la concertation**

### **Généraliser les élections pour la constitution des comités techniques**

Cette proposition concerne essentiellement la fonction publique de l'État, où il paraît souhaitable d'organiser systématiquement des élections pour la constitution des comités techniques, comme c'est déjà le cas dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale.

Ces élections permettraient de faire participer à la désignation des instances de concertation l'ensemble des agents, qu'ils soient ou non titulaires, et ce dans le cadre du service où ils travaillent. Elles pourraient, comme dans les deux autres fonctions publiques, être organisées le même jour ou regroupées sur une période brève, selon un calendrier commun à tous les ministères, qui serait le même pour les élections aux CAP. Cela permettrait d'asseoir la représentativité sur des bases homogènes, et d'éviter les effets pervers du système actuel, où la dispersion des dates d'élections dans les différents ministères met les fédérations syndicales en situation de campagne électorale permanente.

Si cette orientation est adoptée, il faudra pour en définir les modalités déterminer quel mode d'élection retenir, à quel niveau et selon quelle périodicité.

En ce qui concerne le mode d'élection, un choix est à faire entre des élections sur listes comme c'est le cas dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, ou des élections sur sigles suivies d'une désignation par les organisations syndicales, conformément à la pratique actuelle dans les ministères qui procèdent déjà à des élections pour la constitution des CTP.

Sur le principe, des élections sur listes sont plus conformes aux principes démocratiques d'expression du suffrage, qui se porte sur des personnes connues des électeurs et dont ils reconnaissent, par leurs votes, l'aptitude à les représenter. La constitution de listes de candidats garantit, en outre, que les organisations syndicales participant au scrutin sont réellement présentes et actives dans le service concerné.

En revanche, l'élection sur liste pose le problème du remplacement des titulaires en cours de mandat, car les représentants ainsi élus exercent juridiquement leur mandat à titre personnel, et l'organisation fréquente d'élections partielles est peu souhaitable tant pour des raisons pratiques que pour respecter le principe d'un regroupement des dates d'élection.

Dans le cas des CAP, où ce problème se pose déjà, le Conseil d'État interdit que les organisations syndicales puissent désigner des représentants pour remplacer des membres défaillants en cours de mandat, mais il autorise des aménagements : ainsi, il a validé une procédure mixte autorisant, lorsque la durée du mandat restant à courir est inférieure au tiers de la durée totale de la CAP, à procéder à un tirage au sort, et lorsque la durée restant à courir est supérieure ou égale aux deux tiers, à procéder à des élections (article 9 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 modifié relatif aux CAP). Toutefois, la meilleure voie pour résoudre cette difficulté serait sans doute de s'inspirer des modalités qui s'appliquent dans la fonction publique territoriale, où les listes sont constituées avec plus de candidats qu'il n'y a de sièges à pourvoir, ce qui permet de créer un « réservoir » de membres élus en mesure de remplacer à tout moment le titulaire ou le suppléant qui n'est plus en mesure de siéger.

Les élections seraient organisées dans le cadre de chaque service composant le ressort d'un CTP. Pour les CTP ministériels, un choix est à faire entre un dispositif fondé sur des élections directes ou un système fondé sur l'agrégation des résultats locaux. L'élection directe du CTP ministériel peut sembler plus « démocratique », mais elle conduit à multiplier les bulletins de vote, ce qui alourdit les opérations électorales et n'est pas très compréhensible pour les agents <sup>1</sup>. Le principe d'agrégation a

(1) Ainsi au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, où des élections sur sigle sont organisées pour la constitution des CTP, chaque agent doit exprimer trois ou quatre votes simultanés du fait de l'existence de CTP locaux, de CTP centraux, d'un CTP central commun, de deux CTP ministériels, d'un CTP ministériel commun au secteur « emploi » et au secteur « solidarité ».

l'avantage de la simplicité. Il conduirait à répartir les sièges au niveau national, dans chaque ministère, en fonction du nombre total de voix obtenues par chaque organisation lors des élections aux comités propres à chaque service. Il suppose, cependant, que l'ensemble des agents soit représenté dans un CTP, alors qu'actuellement leur création n'est obligatoire auprès des chefs de services déconcentrés que lorsque les effectifs du service sont égaux ou supérieurs à 50 agents.

Les règles d'accès aux élections fixées par l'amendement Perben ne devraient conduire à refuser la présentation de candidats à aucune des organisations syndicales présentes aujourd'hui dans les CTP : en effet, actuellement les sièges de représentants du personnel au sein des CTP sont répartis entre les organisations syndicales « *regardées comme représentatives du personnel au moment où se fait la désignation* <sup>1</sup> » ; selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, cette représentativité est appréciée dans le seul ressort du CTP à constituer, et par rapport à l'ensemble des personnels concernés, ce qui est tout à fait cohérent avec l'appréciation que devra porter l'autorité administrative pour enregistrer les candidatures dans le cadre de la loi Perben.

La question de la durée du mandat des membres des comités, et donc de la périodicité des élections, aux CAP comme aux CTP, mérite aussi d'être débattue. La durée actuelle est de trois ans dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière, et de six ans dans la fonction publique territoriale en cohérence avec les mandats des conseils municipaux. Le principe d'un mandat de quatre ans, déjà envisagé dans la fonction publique hospitalière, pourrait être proposé aussi dans la fonction publique de l'État.

Pour la composition du corps électoral, une réflexion commune aux trois fonctions publiques serait utile. En effet, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, les électeurs des comités techniques sont les titulaires et les non titulaires occupant un emploi permanent, ce qui exclut notamment tous les bénéficiaires d'un emploi aidé (CES, CEC, contrat d'apprentissage, emploi-jeune...) ; la question d'un élargissement du corps électoral, sous réserve d'une durée minimum d'emploi, mérite d'être posée.

L'hypothèse d'une élection par collèges pour les comités techniques des administrations de l'État pourrait être étudiée. Ce principe existe dans la fonction publique hospitalière, où les représentants du personnel sont élus au sein de trois collèges correspondant aux catégories A, B, C et D, mais non dans la fonction publique territoriale.

Enfin il serait logique, si de telles élections étaient instaurées, qu'elles soient à terme retenues comme base d'appréciation de la représentativité des différentes organisations, notamment pour la composition des conseils supérieurs. En effet les compétences de ces conseils englobent des textes et des questions qui concernent l'ensemble des agents, titulaires ou

(1) Article 8 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982.

non titulaires. Toutefois il serait sans doute prudent, avant de poser cette règle nouvelle, et compte tenu de son impact sur la répartition des « droits syndicaux » ministériels et interministériels, d'avoir pu observer à partir d'une première expérience, les conditions d'organisation et les taux de participation à ces nouvelles élections.

## **Mettre fin à la parité dans la composition des comités techniques**

La parité entre représentants du personnel et représentants de l'administration a été abandonnée il y a dix ans dans les hôpitaux, où ont été mis en place des comités techniques d'établissement (CTE) comprenant, outre le directeur ou son représentant qui préside, des représentants élus du personnel. Le président ne prend pas part aux votes ; il peut se faire assister du ou des collaborateurs de son choix, sans que ceux-ci puissent prendre part aux votes.

Dans cette composition, les comités techniques deviennent clairement des lieux de discussion entre la direction et les organisations syndicales, et d'expression des positions de celles-ci sur les propositions de la direction. À l'expérience, le jugement porté sur cette formule s'avère plutôt positif (cf. *supra*), et elle vient d'être étendue aux établissements sociaux et médico-sociaux qui avaient jusqu'à présent conservé des comités techniques paritaires.

C'est pourquoi il est proposé de l'étendre à la fonction publique de l'État et à la fonction publique territoriale.

Cette réforme n'aurait pas par elle-même d'incidence sur les attributions des comités techniques. Mais elle permettrait probablement de donner plus de clarté, et éventuellement de vigueur, au dialogue et on ne pourrait plus considérer comme faisant l'objet d'un avis favorable un texte ou une mesure auxquels s'oppose la majorité des organisations syndicales. Elle entraînerait un changement d'appellation des CTP, qui pourraient soit être désignés simplement par le terme de comité technique, soit prendre le titre de « comité technique de concertation » (CTC).

Pour la fonction publique territoriale, il serait important de préciser que le président du comité peut se faire accompagner non seulement par des collaborateurs salariés, mais aussi par des élus membres de l'organe délibérant. D'autre part, le cas particulier des comités techniques placés auprès des centres de gestion mérite une réflexion complémentaire, dans la mesure où la présence aux réunions de représentants des collectivités et établissements affiliés aux centres de gestion est fondée actuellement sur ce principe de composition paritaire.

La composition paritaire mérite par contre d'être conservée pour les CAP, où la problématique est différente puisqu'il s'agit d'examiner des situations individuelles.

En ce qui concerne les conseils supérieurs, il paraît préférable d'apprécier les résultats d'une réforme des CTP avant de remettre

éventuellement en question leur composition paritaire, qui au demeurant est plus naturelle dans la mesure où leur champ de compétences couvre des employeurs multiples.

## **Mieux intégrer les comités techniques dans le déroulement du processus de décision**

Si l'on veut que la concertation puisse avoir une portée réelle, c'est-à-dire aboutir à un enrichissement, un changement ou une inflexion par rapport aux orientations initiales de l'administration, il faut qu'elle puisse s'exercer à l'égard des décisions de portée stratégique, et intervenir suffisamment en amont dans le déroulement du processus de décision.

Pour parvenir à ce résultat, deux voies méritent d'être empruntées simultanément.

La première consiste à préciser les compétences consultatives des comités, en particulier vis-à-vis des décisions structurantes pour l'exercice des missions confiées au service, à la collectivité, à l'établissement ou au ministère concerné. À cet égard, il existe actuellement une différence importante entre les compétences des comités techniques d'établissement de la fonction publique hospitalière, qui sont consultés notamment sur le projet d'établissement, le budget, les comptes ainsi que le tableau d'emplois, et celles des CTP de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale, où les moyens budgétaires et en personnel ne sont abordés qu'*a posteriori*, lors de la présentation obligatoire du rapport sur l'état du service ou de la collectivité <sup>1</sup>.

Il est donc proposé de compléter les textes applicables dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale pour y citer explicitement les budgets et les tableaux d'emplois, ainsi que les projets et contrats de service, qui permettent un débat sur la définition des missions et des priorités à établir entre elles, dans une perspective pluriannuelle. Pour les projets à caractère pluriannuel dont le processus d'élaboration s'étale sur plusieurs mois, il pourrait être envisagé de prévoir deux consultations, la première sur les orientations, la seconde sur le texte du projet finalisé.

En ce qui concerne les comités techniques de l'État, cet enrichissement des compétences devra être resitué dans la réflexion plus large à conduire sur l'impact de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 réformant les procédures budgétaires (cf. *infra*). En effet, il faut tenir compte des notions nouvelles de « missions » et « programmes » que cette loi introduit dans l'architecture du budget de l'État, et des possibilités de redéploiement qui seront ouvertes aux services gestionnaires, notamment dans la gestion des crédits de personnel.

(1) Tous les ans pour les CTP de la FPE, tous les deux ans pour ceux de la FPH.

L'autre voie consiste à développer les consultations et concertations préalables à la saisine du comité technique. Comme on l'a vu dans la première partie, l'existence d'un dialogue social informel en amont des instances représentatives est le facteur essentiel de vitalité et d'utilité de ces instances. Il faut donc chercher à développer ces formes de concertation, par exemple en procédant sur les dossiers importants à des consultations bilatérales suivies de la constitution de groupes de travail associant l'ensemble des organisations syndicales. La diffusion de ces méthodes ne relève pas d'une approche réglementaire, mais mérite d'être encouragée notamment dans les services déconcentrés de l'État par des échanges de pratiques entre les responsables.

### **Prévoir un budget pour les études et enquêtes proposées par les représentants du personnel**

Il s'agirait de reconnaître aux comités techniques une capacité d'initiative pour lancer des études et enquêtes dans leur domaine de compétences, et en suivre la réalisation. Quelques principes devraient être définis au niveau national concernant cette nouvelle compétence : on peut envisager, par exemple, que l'administration ne puisse engager les crédits que sur proposition du comité, et que celui-ci approuve le cahier des charges, sans pour autant déroger aux règles générales de gestion des crédits publics (responsabilité de l'ordonnateur, mise en concurrence des prestataires dans le cadre du code des marchés, etc.). Le dispositif pourrait rester facultatif pour les plus petites collectivités ou établissements, où la réalisation d'études formalisées ne s'impose pas toujours.

Le montant des crédits réservés, nécessairement dépendant de la taille du ou des services concernés, pourrait être négocié localement. La possibilité pourrait être ouverte, dans ce cadre, d'élargir le dispositif à des études ou enquêtes demandées par les comités d'hygiène et de sécurité ou par les comités d'action sociale, dans leurs domaines de compétence.

Dans le même esprit, lorsque des enveloppes de crédits sont dégagées au niveau national pour le financement d'actions intéressant directement l'amélioration des conditions de travail, il est souhaitable que ces crédits soient attribués en priorité aux services dont le comité technique a validé l'utilisation proposée.

### **Clarifier les rôles respectifs des comités techniques et des comités d'hygiène et de sécurité**

La question de l'articulation entre le rôle des comités d'hygiène et de sécurité et celui des comités techniques ne paraît actuellement bien résolue ni dans la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, où les CHS sont chargés d'assister les CTP, ni dans la

fonction publique hospitalière où les CHSCT fonctionnent de manière autonome et sont compétents sur le domaine des conditions de travail.

C'est pourquoi il serait utile de mener une réflexion spécifique sur le fonctionnement des CHS dans les trois fonctions publiques, et d'évaluer les résultats de la mise en œuvre du protocole signé en 1994 dans la fonction publique de l'État.

### **Reconnaître le rôle prépondérant des représentants du personnel dans l'orientation des politiques d'action sociale**

Il faut sans doute se garder d'uniformiser les politiques et les modes d'organisation de l'action sociale entre les trois fonctions publiques, car la diversité dans ce domaine ne peut que favoriser l'adaptation aux besoins et aux attentes des agents. Cependant, la coexistence d'une tradition « paritaire » et d'une orientation vers un rôle prépondérant des représentants du personnel soulignent l'intérêt qu'il y aurait à affirmer une doctrine sur ce point : elle pourrait prendre la forme d'un principe simple consistant à prévoir que les représentants du personnel disposent d'une majorité dans les organes qui interviennent dans l'orientation des politiques d'action sociale et dans la définition des prestations et services proposés aux agents.

---

## **Développer la négociation**

On entend ici par négociation les discussions engagées entre l'administration et les organisations syndicales en vue de la conclusion d'un accord, d'une convention.

La terminologie peut varier : on parlera parfois de relevé de conclusions ou de protocole d'accord. Mais il s'agit bien de déboucher sur un document signé par tout ou partie des partenaires en présence et dont ceux-ci s'engagent à assurer la mise en œuvre.

Dans la terminologie utilisée par ce livre blanc, négociation et convention sont donc liées, même si, bien évidemment, la négociation peut échouer et ne pas déboucher sur une convention.

Il semble bien que le développement de cette forme de dialogue social corresponde à une tendance assez générale de l'évolution contemporaine de notre société. Elle a été encouragée par le développement de l'éducation, qui pousse à l'affirmation de l'autonomie des individus et des groupes qu'ils constituent. Elle s'est appuyée sur les grandes lois républicaines qui ont reconnu successivement le droit syndical et le droit d'association. Elle a trouvé une application naturelle dans le droit du travail avec

la mise en œuvre du système des conventions collectives. Mais on la rencontre aussi dans le champ du droit public.

Certes, ce droit reste marqué par le principe dit de la décision exécutoire en vertu duquel les décisions unilatérales prises par les autorités publiques dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général s'imposent par elles-mêmes tant dans leurs relations avec les administrés que vis-à-vis des agents publics qu'elles emploient. Mais il arrive assez souvent que l'intervention de telles décisions soit subordonnée à des discussions préalables pouvant déboucher sur la conclusion de documents présentant le caractère de contrats ou de quasi-contrats ou présentés comme tels même s'ils n'en ont pas tous les effets juridiques. Les « contrats de plan » passés entre l'État et les régions ou certaines entreprises publiques, les contrats d'objectifs et de moyens passés avec les établissements publics, les conventions que les administrations de l'État sont encouragées à conclure entre elles dans le cadre de la réforme de l'État s'inscrivent dans cette perspective.

Dans le secteur privé des réflexions ont été engagées en vue d'un repositionnement éventuel des éléments qui constituent le système des relations entre employeurs et salariés. Elles portent notamment sur les champs respectifs de la loi et de la convention et sur les rapports qui doivent s'établir entre ces deux sources du droit.

S'agissant du dialogue social dans la fonction publique et comme il a été dit ci-dessus, il n'est pas question, dans le cadre du présent livre blanc, de remettre en cause les principes, reconnus par la Constitution, en vertu desquels :

- la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État (article 34 de la Constitution) ;
- le gouvernement dispose de l'administration (article 20) ;
- le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire (article 21).

C'est dans le cadre tracé par ces principes que s'est produite, il y a une vingtaine d'années, une première évolution avec l'article 8 du statut général qui donne vocation aux organisations syndicales pour engager avec l'État des négociations préalables à la détermination des rémunérations.

La pratique, on l'a vu, est d'ores et déjà allée au-delà ce texte. Il s'agit aujourd'hui de savoir si une nouvelle évolution est possible et souhaitable.

C'est une réponse affirmative qui est le plus souvent donnée à cette question. Mais des divergences apparaissent lorsqu'il s'agit de déterminer l'ampleur et de fixer les modalités des changements à opérer.

Quatre questions font principalement l'objet de discussions et seront examinées ci-après. Elles concernent respectivement :

- le champ ouvert à la négociation et à la convention ;
- l'institution éventuelle d'une obligation de négociation ;
- les conditions de validité des conventions conclues, en ce qui concerne la représentativité des organisations signataires ;
- la force juridique susceptible d'être conférée aux conventions régulièrement conclues.

On traitera de chacune de ces questions avant d'essayer de définir une orientation d'ensemble.

## **Élargir le champ ouvert à la négociation et à la convention**

La pratique des dernières années ouvre ici largement la voie puisque des accords ont été conclus non seulement sur l'évolution générale des rémunérations mais aussi sur le déroulement des carrières (accords Durafour de 1990), sur la formation professionnelle (1992, 1996), sur l'hygiène et la sécurité (1994), sur l'emploi précaire (1996, 2000), sur l'emploi des personnes handicapées (2001).

Rien ne paraît s'opposer à ce que cette pratique soit consacrée par une extension du champ actuellement défini par l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983. Si une telle mesure devait intervenir il serait souhaitable que la disposition nouvelle soit conçue de manière assez souple, de façon à permettre de nouvelles évolutions de la pratique.

En sens inverse il est clair que certaines questions, telles que celles touchant aux missions de l'administration et à l'organisation du service, si elles se prêtent bien entendu à la concertation, doivent en revanche rester exclues du champ de la négociation.

En fonction de ces considérations la nouvelle définition du champ de la négociation pourrait inclure par exemple les rémunérations tant principales qu'accessoires, le déroulement des carrières, les conditions d'emploi et de travail, la formation professionnelle, l'hygiène et la sécurité, l'action sociale et plus généralement toutes questions concernant la situation matérielle et morale des fonctionnaires et agents publics.

Il est à noter que l'une au moins de ces questions, celle qui concerne les déroulements de carrière, est normalement traitée par voie de dispositions statutaires. Cette particularité peut ne pas rester sans incidence sur la procédure à adopter pour donner une suite à l'accord éventuellement conclu. Mais elle n'introduit pas une différence de nature dans le traitement du problème de la force juridique susceptible d'être donnée aux accords, qui sera examiné ci-dessous.

## **Instaurer une obligation de négocier**

Une obligation de négocier a été instaurée dans le secteur privé par la loi du 13 décembre 1982. S'agissant des accords d'entreprise l'obligation est annuelle et elle porte sur les salaires, la durée effective et l'organisation du temps de travail. S'agissant des conventions de branche l'obligation est annuelle pour les salaires et elle joue au moins une fois tous les cinq ans pour les classifications.

Faut-il instaurer une obligation analogue dans la fonction publique ? Toutes les organisations syndicales et un bon nombre des responsables administratifs consultés répondent par l'affirmative à cette question.

De fait, la pratique actuelle, dans laquelle l'ouverture de la négociation est laissée à la discrétion de l'administration, sauf à lui être imposée par un conflit, n'est pas satisfaisante.

Si l'on veut que la négociation devienne une modalité courante du dialogue social dans la fonction publique, si l'on entend faciliter en son sein l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une culture du contrat, une première condition est de faire en sorte que l'on se rencontre, que l'on discute et que l'on cherche à se mettre d'accord. L'institution d'une obligation périodique de rencontre ou de négociation est à cet égard essentielle.

Obligation de rencontre ou de négociation ? On peut hésiter sur ce point car la pratique administrative montre que la frontière entre concertation et négociation est parfois difficile à tracer. Il arrive que l'on essaye de négocier et que l'on débouche sur ce qui n'aura finalement été qu'une simple concertation. Il arrive en sens inverse que la négociation se greffe sur une concertation bien entamée.

Partir d'une simple obligation de rencontre en laissant aux partenaires le soin de décider si cette rencontre doit ou non conduire à l'ouverture d'une véritable négociation, pourrait dans ce contexte paraître une bonne solution. On ne négocierait qu'en ayant la perspective d'un accord possible et l'on éviterait ainsi plus facilement l'écueil, qui peut être mal vécu, de l'échec de la négociation.

On ne préconisera pourtant pas cette solution qui, en définitive, n'infléchirait que fort peu, et sans doute insuffisamment, la pratique actuelle. Il est plus clair et plus pédagogique de poser d'emblée la règle d'une obligation de négocier, étant entendu que l'ouverture d'une négociation n'implique pas que celle-ci ait nécessairement une issue positive. L'échec reste toujours possible et il doit être assumé.

Se posent alors les problèmes, qui sont assez largement liés entre eux, de l'objet, de la périodicité et du niveau auquel s'exerce l'obligation de négocier. On sera conduit à revenir sur ces questions au point ci-dessous, consacré à la réarticulation du dialogue social. Mais quelques orientations de base peuvent être esquissées dès maintenant.

En ce qui concerne l'évolution générale des rémunérations, la majorité des avis recueillis se prononcent pour une périodicité annuelle. Mais la mise en œuvre éventuelle d'une telle orientation appelle plusieurs précisions.

En premier lieu il conviendrait de ne pas exclure la possibilité de conclure des accords pour une durée supérieure à un an. En pareil cas, et pendant la durée de l'accord, l'obligation annuelle ne serait plus que de suivi.

En second lieu il faut se demander si la négociation annuelle porte seulement sur l'évolution générale des rémunérations, traitée dans un cadre commun aux trois fonctions publiques, ou englobe également les questions indemnitaires traitées au niveau des fonctions publiques, des ministères ou des structures territoriales. Il pourrait paraître raisonnable,

que, pour ces aspects indemnitaires, l'obligation ne soit prévue qu'à intervalles plus éloignés, cinq ans par exemple.

C'est une périodicité du même ordre, qui pourrait être envisagée pour les autres questions entrant dans le champ de la négociation : déroulements de carrière, conditions d'emploi et de travail, formation professionnelle, hygiène et sécurité, action sociale.

Sur ces sujets, et sans exclure la possibilité de conclure des accords-cadres communs aux trois fonctions publiques, l'obligation de négocier serait organisée dans chacune de ces trois fonctions publiques, en tenant compte des compétences dévolues aux autorités administratives de chacun de ces niveaux.

Resteraient à préciser éventuellement certaines modalités de la négociation. Il pourrait être prévu notamment qu'une première rencontre en détermine le champ et la durée prévisible et qu'il appartient à l'administration d'y mettre un terme lorsqu'elle estime qu'une issue positive ne peut plus être raisonnablement envisagée.

Il importe, en effet, que le jeu de l'obligation de négocier ne compromette pas le bon fonctionnement du service public. Les partenaires sont tenus de rechercher un accord. S'ils n'y parviennent pas, il appartient à l'administration de prendre ses responsabilités par des décisions unilatérales soumises aux procédures habituelles de concertation.

## **Préciser les conditions de validité des conventions**

Dans le système français des conventions collectives, il suffit qu'une convention ait été signée par une organisation syndicale représentative, même minoritaire, pour qu'elle puisse acquérir valeur juridique et que, sous réserve de certaines conditions, elle puisse faire l'objet d'une procédure d'extension.

Cette règle est sans doute liée à la configuration particulière du paysage syndical français, dans laquelle elle trouve son origine et qu'elle contribue à entretenir. Elle s'est appliquée pendant plusieurs décennies, avec une sorte de partage des rôles entre organisations plus contestataires, qui menaient les conflits et refusaient de signer des accords et organisations plus réformatrices qui s'engageaient plus volontiers dans des processus de négociation et de convention.

Quand la négociation est apparue dans la fonction publique, et bien qu'aucune règle du jeu n'ait été fixée, elle s'est tout naturellement coulée dans ce moule. La pratique qui s'est instaurée a conduit l'administration à signer des accords dès lors qu'elle trouvait en face d'elle une ou plusieurs organisations représentatives, même minoritaires, pour s'engager dans cette voie.

Cette manière de faire est aujourd'hui remise en cause et la notion d'accord majoritaire, c'est-à-dire ne produisant des effets juridiques qu'à la condition d'être signé du côté syndical par des organisations

représentant la majorité des salariés concernés, fait du chemin. Cela tient sans doute à plusieurs raisons.

La logique démocratique pousse dans ce sens. Elle acquiert d'autant plus de force que le contenu de l'accord peut, plus souvent qu'autrefois, comporter des dispositions qui ne sont pas toutes à l'avantage des salariés. Une appréciation complexe est donc à porter à son sujet et les organisations elles-mêmes n'ont plus toujours, vis-à-vis de la question de l'opportunité de la signature, les mêmes comportements qu'auparavant.

Dans le secteur privé les discussions engagées entre le MEDEF et les organisations syndicales ont débouché sur la signature en juillet 2001 d'une « position commune » qui envisage à ce sujet le recours possible à deux formules : soit celle de l'accord majoritaire, soit celle de l'accord dont la validité est subordonnée à la condition qu'il ne fasse pas l'objet d'une opposition majoritaire.

Dans la fonction publique les positions des organisations syndicales sont partagées à ce sujet mais plusieurs d'entre elles se réfèrent à l'une ou l'autre de ces formules.

La question ainsi posée est étroitement liée à celle de la force juridique des accords, qui sera examinée ci-dessous. Poser des conditions de validité des accords n'a en effet pas grand sens aussi longtemps que l'on en reste à la situation de droit actuelle, dans laquelle les accords conclus dans la fonction publique, à la différence de ceux que l'on trouve dans le secteur privé, n'ont aucune portée juridique.

Dans ce contexte, c'est une question essentiellement politique qui se pose à l'administration au moment où s'achève la négociation et, où, comme c'est le plus souvent le cas, certaines organisations seulement sont prêtes à la conclure par la signature d'un accord.

À partir de quel nombre et de quel degré de représentativité des signataires potentiels va-t-elle avoir intérêt à se prévaloir de la signature d'un accord ?

La réponse à cette question dépend du contexte du moment et il n'est pas évident qu'il faille la soumettre à une règle précise.

On peut soutenir, certes, qu'obliger l'administration à ne faire état d'un accord que s'il est majoritaire contribuerait à clarifier les conditions du dialogue et donnerait à la convention conclue une réelle portée politique qu'elle n'a pas toujours aujourd'hui.

Mais cette obligation ne serait assortie d'aucune sanction juridique et l'on peut craindre que son instauration dans de telles conditions contribue à tarir plutôt qu'à grossir le flux des conventions conclues dans la fonction publique.

Il en va tout autrement à partir du moment où l'accord est susceptible de produire des effets juridiques et même si ceux-ci doivent rester limités. Il devient alors non seulement légitime mais souhaitable de fixer des conditions de validité liées à la représentativité des organisations signataires. Il serait difficilement admissible, en effet, que les mesures

prévues par un accord auquel s'opposent des organisations représentant la majorité des salariés puissent être mises en œuvre sur la seule base de la négociation conclue dans ces conditions.

Quelles pourraient être ces conditions de validité ? Il peut être utile à cet égard de distinguer l'objectif à atteindre et le cheminement à emprunter pour y parvenir.

À terme la condition logique devrait être celle de la signature par une ou plusieurs organisations représentant la majorité des agents publics concernés. C'est la solution la plus simple et la plus conforme aux principes démocratiques qui nous gouvernent.

Force est de constater cependant que l'introduction immédiate de cette solution heurterait de plein fouet la pratique suivie jusqu'à présent et que, compte tenu de la répartition des forces syndicales que nous connaissons, on risquerait de limiter considérablement le nombre de conventions susceptibles d'être conclues.

C'est pourquoi des solutions intermédiaires pourraient être envisagées. Plusieurs éventualités ont été évoquées à ce sujet lors des rencontres préalables à la rédaction de ce livre blanc.

La solution consistant à fixer un minimum en terme de nombre d'organisations signataires ne paraît pas susceptible d'être retenue car elle est sans rapport direct avec le problème à traiter.

La solution consistant à fixer dans un premier temps un minimum en termes de part des suffrages obtenus par les organisations signataires auprès des salariés concernés (par exemple 25, 30 ou 35 %) serait déjà plus satisfaisante, mais elle présente l'inconvénient de consacrer la validité d'un accord auquel pourraient s'opposer des organisations majoritaires.

C'est pourquoi, en définitive, c'est vers la combinaison de deux conditions : un minimum de représentativité des organisations signataires et l'absence d'une opposition majoritaire, qu'il paraît souhaitable de s'orienter.

Cette combinaison pourrait elle-même s'opérer de plusieurs manières :

- soit, solution envisagée dans un premier temps de la préparation de ce livre blanc, un minimum de 25 % par exemple, combiné avec l'absence d'une opposition de plus de 50 % ;
- soit, solution suggérée depuis lors par une organisation syndicale, la simple exigence d'une majorité relative : la représentativité de la ou des organisations signataires devrait être supérieure à la représentativité de la ou des organisations qui s'opposent expressément à la conclusion de l'accord.

Cette dernière solution est en définitive la plus simple et c'est celle qui sera préconisée, en y ajoutant toutefois l'exigence d'un seuil minimum qui pourrait être de 15 % par exemple.

On pourrait envisager d'aller immédiatement plus loin pour les accords conclus au niveau local où la condition de majorité est plus aisée à

obtenir et où la conclusion d'un accord majoritaire pourrait de ce fait être exigée d'emblée. Mais il est sans doute préférable d'en rester à une règle commune et celle qui vient d'être esquissée paraît bien adaptée à ce niveau également.

Une dernière question a été posée par certaines organisations : ne devrait-on pas, à partir du moment où l'on ferait une référence plus ou moins directe à la règle de la majorité, envisager la possibilité d'organiser, au sein des personnels concernés, un référendum sur le projet d'accord issu de la négociation ?

En pareil cas la validité de l'accord et son homologation éventuelle seraient évidemment liées à un résultat positif du référendum.

Cette question mérite d'être étudiée. Le référendum est une forme de démocratie directe tout à fait légitime et elle aurait en l'occurrence d'autant plus d'intérêt qu'elle s'appliquerait à des questions concrètes, dans un cadre bien déterminé. Elle se justifie tout particulièrement pour la ratification des accords locaux.

Encore faudrait-il faire en sorte que la consultation soit organisée dans des conditions qui ne laissent aucun doute sur sa régularité et dans des délais qui ne compromettent pas la mise en vigueur rapide de l'accord.

## **Permettre aux accords d'acquérir une force juridique**

• Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, les conventions conclues entre les autorités publiques et les organisations de fonctionnaires sont, à l'heure actuelle, dépourvues de toute portée juridique. Il existe dans ce sens une jurisprudence constante du Conseil d'État dont on se bornera à citer une décision récente dans laquelle il indique que « *les requérants ne peuvent utilement se prévaloir à l'encontre du décret attaqué du protocole d'accord signé le 9 mars 1990 entre le Premier ministre et certaines organisations syndicales de fonctionnaires* » (27 juin 1997, Union des personnels de surveillance d'encadrement pénitentiaire et postulants association des premiers surveillants, dans le même sens *Alcamo*, 6 novembre 1998).

Pour que les stipulations des accords soient effectivement mises en œuvre il faut qu'interviennent des décisions des pouvoirs publics. Ces décisions sont en général de caractère réglementaire et prennent selon le cas la forme de décrets (notamment pour les mesures à caractère statutaire), ou d'arrêtés ministériels. Il peut aussi s'agir de décisions prises au plan local : décisions préfectorales, délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales ou des établissements hospitaliers. En sens inverse, certaines mesures prévues par les accords nécessitent l'intervention d'une loi et leur mise en œuvre est alors subordonnée au dépôt d'un projet de loi par le gouvernement et au vote des assemblées parlementaires.

À titre d'exemple l'application du protocole d'accord conclu le 14 mars 2000 dans la fonction publique hospitalière, fait apparaître que,

18 mois plus tard, en novembre 2001, sept décrets, six arrêtés ministériels et six circulaires, s'échelonnant d'avril 2000 à septembre 2001 étaient intervenus pour en assurer la mise en œuvre. Restaient encore à intervenir deux décrets et deux dispositions législatives insérées dans des projets de loi en cours d'examen au Parlement.

Autre exemple : le protocole d'accord du 10 juillet 2000 sur la résorption de l'emploi précaire nécessitait l'intervention d'une loi qui a été promulguée le 3 janvier 2001. Les décrets assurant sa mise en œuvre dans les différents ministères sont intervenus à partir du mois d'avril 2001.

Ces exemples confirment que, dans la grande majorité des cas, l'administration assure effectivement la mise en œuvre des accords qu'elle a signés. Même en l'absence d'effet juridique direct, il y a là une obligation de caractère moral et politique qui est très généralement respectée.

Il n'empêche que cette procédure ne va pas sans inconvénients. Les délais peuvent être relativement longs. Il peut y avoir une certaine perte de substance entre ce que les négociateurs avaient en tête et ce que l'on retrouve dans les textes de mise en œuvre. Enfin les signataires de l'accord n'ont à leur disposition aucun moyen juridique pour faire respecter, s'ils les estiment méconnues, les dispositions de l'accord.

D'où la demande formulée par plusieurs organisations syndicales tendant à voir reconnaître, sous une forme ou une autre, une portée juridique à la convention régulièrement conclue.

La question ainsi posée soulève des problèmes de droit constitutionnel particulièrement délicats que l'on s'est efforcé d'explorer. Paradoxalement ces problèmes sont plus difficiles à résoudre dans le cadre des principes généraux retenus par ce livre blanc.

S'il s'agissait de soumettre les agents publics au régime des conventions collectives organisé par le droit du travail, la loi pourrait sans doute en décider ainsi, sous réserve que le champ dans lequel la convention serait substituée au statut soit défini, en ce qui concerne les questions traitées et les personnels concernés, de façon à laisser intacte la capacité du gouvernement à disposer de l'administration, conformément à l'article 21 de la Constitution.

Mais dès lors que l'on entend, ainsi qu'il a été dit dans la deuxième partie, préserver la spécificité de la situation des agents publics et maintenir le principe en vertu duquel le fonctionnaire se trouve placé dans une situation statutaire et réglementaire, une difficulté supplémentaire apparaît, liée aux conditions d'exercice du pouvoir réglementaire, fixées à l'article 21 de la Constitution.

Un pays membre de l'Union européenne, le Portugal, a rencontré un problème analogue et l'a résolu par le vote d'une loi en date du 26 mai 1998. Ce texte organise un régime spécifique des relations du travail dans la fonction publique. Il définit les sujets susceptibles de faire l'objet d'accord, les procédures de discussion et il met à la charge de l'administration une obligation d'exécution de l'accord régulièrement conclu. Les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre

de l'accord doivent être prises dans un délai de 180 jours. S'il s'agit de mesures législatives, le gouvernement doit déposer le projet de loi correspondant dans un délai de 45 jours.

Ce type de solution, qui présente l'avantage d'une grande simplicité, ne paraît pas compatible avec les dispositions constitutionnelles en vigueur dans notre pays. En reprenant les dispositions de la loi portugaise le législateur limiterait en effet les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire, confié au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui interdit de le faire.

Force est donc, si l'on veut avancer dans la voie d'une consécration de la valeur juridique de la convention, de recourir à une autre solution. Celle qui semble la plus expédiente, en l'état des consultations auxquelles il a été procédé pour l'établissement de ce livre blanc, et sous réserve d'approfondissements ultérieurs, consisterait à organiser une procédure d'homologation des conventions régulièrement conclues.

Une telle procédure existe d'ores et déjà dans certains domaines où sa validité a été consacrée par la jurisprudence concordante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu la conformité à la Constitution d'une procédure d'homologation par arrêté du ministre chargé de l'économie du règlement général établi par le Conseil des bourses de valeur (décision 89260 DC du 28 juillet 1989) et d'une procédure d'approbation par l'autorité ministérielle des conventions conclues, sur la base de l'article 162-5 du code de la sécurité sociale, entre la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et les syndicats de médecins (décision 89-269 DC du 22 janvier 1990). Cette dernière décision précise que « *l'approbation a pour effet de conférer un caractère réglementaire aux stipulations de la convention qui entrent dans le champ des prévisions de l'article 162-6 du code précité* ». On en arrive ainsi à la notion d'un « acte réglementaire négocié », pour reprendre une expression utilisée par M<sup>me</sup> Maugué dans ses conclusions sur l'arrêt de section du Conseil d'État du 17 mars 1997 <sup>1</sup>.

Dans le domaine des relations du travail dans la fonction publique on pourrait avoir ainsi, d'une part, des actes réglementaires à élaboration concertée, pris après consultation des instances consultatives, CTP et conseils supérieurs, et, d'autre part, des actes réglementaires à élaboration contractuelle, résultant de la combinaison d'une convention et d'un acte d'homologation. Dans les deux cas il serait bien fait application du principe de participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, contenu dans le Préambule de la Constitution de 1946 et dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'il était applicable dans la fonction publique comme dans le secteur privé (décision du 20 juillet 1977).

(1) Syndicat des médecins d'Aix et Fédération française des médecins généralistes (*Revue française de droit administratif*, novembre-décembre 1997, p. 1139), qui concerne le même type de convention.

• La mise en œuvre éventuelle d'une telle solution soulève un certain nombre de questions d'ordre technique ou juridique auxquelles il est nécessaire de répondre avant de s'interroger sur son opportunité.

Tout d'abord sa constitutionnalité ne pourrait être admise que sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions :

- que l'homologation ne porte pas sur les stipulations des accords dont la mise en œuvre nécessite des mesures d'ordre législatif ;
- que la compétence de l'autorité réglementaire ne soit pas liée par la conclusion de l'accord. En d'autres termes l'homologation ne serait pas obligatoire. L'auteur de l'acte d'homologation aurait à vérifier que la convention entre bien dans le champ ouvert par la loi et que les conditions de représentativité des organisations signataires sont bien remplies. Au-delà même du respect de ces prescriptions légales il resterait libre de ne pas homologuer ;
- qu'il soit bien entendu qu'en cas d'absence d'accord ou d'homologation les questions ayant fait l'objet de la négociation pourraient être traitées par la voie réglementaire unilatérale.

Il faudrait, en second lieu, préciser les règles de compétence et de procédure applicables à l'acte d'homologation.

Du point de vue de la compétence il conviendrait de tenir compte d'une part de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en vertu de laquelle un pouvoir réglementaire ne peut être reconnu à une autorité administrative autre que le Premier ministre que pour prendre des mesures « *de portée limitée tant dans leur champ d'application que dans leur portée* » (décision 89260 DC précitée), d'autre part de la jurisprudence du Conseil d'État qui reconnaît aux ministres un pouvoir réglementaire en matière d'organisation du service.

Ces considérations pourraient conduire à conférer le pouvoir d'homologation à un décret du Premier ministre lorsque les mesures à homologuer ont un caractère statutaire. Dans les autres cas, et s'agissant de la fonction publique de l'État, l'homologation serait prononcée selon le cas par arrêté interministériel (ministre chargé de la fonction publique et ministres concernés) pour les accords ayant un champ d'application national, ou par arrêté du préfet, agissant par délégation des mêmes ministres, pour les accords de portée locale.

En ce qui concerne les fonctions publiques territoriale et hospitalière on peut hésiter quant à la désignation de l'autorité compétente pour homologuer les accords conclus au niveau d'une collectivité ou d'un établissement.

Dans la fonction publique territoriale, le principe de libre administration des collectivités territoriales devrait conduire à laisser le soin d'homologuer, comme c'est sans doute déjà souvent le cas, à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée, la tutelle de l'État pouvant s'exercer à posteriori dans les conditions habituelles.

Dans la fonction publique hospitalière, où la décentralisation est moins poussée, le souci de contrôler les conséquences financières éventuelles de l'accord conclu pourrait conduire à situer la compétence en

matière d'homologation au niveau du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation <sup>1</sup>.

Du point de vue de la procédure il conviendrait de faire en sorte que l'homologation puisse intervenir très rapidement, faute de quoi l'adoption de cette nouvelle procédure n'aurait pas de portée réelle. L'intervention des instances consultatives habituelles ne serait plus nécessaire, la négociation s'étant substituée à la concertation dans la préparation du texte. En revanche l'avis du Conseil d'État sur l'homologation par décret des mesures à caractère statutaire demeurerait utile, à la condition que la haute assemblée se mette en mesure de le donner dans des délais très brefs.

Resterait enfin à préciser les conditions de fonctionnement du nouveau système. Les logiques du contrat et du règlement peuvent en effet entrer en contradiction sur certains points concernant par exemple la divisibilité du texte et son application dans le temps.

Le contrat est en principe un acte indivisible dont toutes les dispositions sont liées les unes aux autres dans la volonté des parties signataires. Aussi la jurisprudence n'admet-elle pas, en l'absence d'un texte la prévoyant expressément, la légalité de l'approbation partielle d'une convention (Conseil d'État, 10 juillet 1992, Confédération des syndicats médicaux français, rec. p. 294). Pour l'extension des conventions collectives un tel texte existe, c'est l'article L. 133-8 du code du travail, qui autorise l'extension partielle lorsque la clause exclue est contraire aux lois ou règlements en vigueur ou ne répond pas à la situation de la branche pour laquelle l'extension est envisagée. Une disposition reprenant au moins le premier de ces deux motifs d'exclusion devrait sans doute être envisagée pour l'homologation des accords dont il est question ici.

La durée d'un accord est normalement limitée dans le temps. Son homologation ne lui conférerait pas une longévité supplémentaire. Mais il faudrait répondre à deux questions au moins :

- le texte homologué peut-il être modifié avant la date d'expiration de l'accord ? L'arrêt précité « Syndicat des médecins d'Aix et région », apporte au moins un début de réponse à cette question. Il admet en effet la légalité d'une modification à la convention approuvée dès lors que cette modification résulte d'un accord répondant aux conditions exigées pour la passation de l'accord initial et alors même que les organisations signataires ne seraient pas les mêmes. Sans doute faudrait-il dans notre domaine aller encore un peu plus loin et prévoir, en cas de circonstances dont il faudrait préciser le caractère (urgence, motif impérieux d'intérêt général ?), la possibilité d'un retrait unilatéral de l'homologation ;
- que se passe-t-il après la date prévue pour l'expiration de l'accord ? Ici la réponse pourrait être assez simple. Soit un nouvel accord se substitue au précédent. Soit l'autorité administrative décide de maintenir en vigueur les dispositions qui avaient été homologuées. Soit il n'est recouru à aucune de ces deux solutions et la mesure cesse d'être en vigueur.

(1) Ou du préfet pour les accords signés dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

• On vient d'essayer de dessiner les contours de ce que pourrait être une procédure d'homologation des accords passés entre l'autorité administrative et les organisations syndicales. Il reste à se demander si l'instauration d'une telle procédure présenterait un intérêt réel pour les parties en présence. Quels accords ou types d'accord pourraient être homologués ? Quelle serait la valeur ajoutée de la procédure d'homologation pour le dialogue social ?

L'examen d'un certain nombre d'accords effectivement conclus au cours des dernières années montre qu'ils se prêteraient inégalement à la mise en œuvre d'une procédure d'homologation.

Du point de vue de la matière traitée les accords sur les rémunérations, en général très précis, pourraient sans doute être homologués sans difficulté. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'exigence de la disponibilité des crédits dans la loi de finances ne constituerait pas ici un obstacle : ce que peuvent faire les textes actuels fixant les rémunérations, qui sont toujours de nature réglementaire, les actes d'homologation, eux aussi réglementaires, pourraient également le faire.

Ceci dit, la valeur ajoutée de la nouvelle procédure serait dans ce cas limitée. En général, en effet, les mesures prévues par les accords relatifs aux rémunérations sont, dès aujourd'hui, prises rapidement et dans le respect de ce qui a été convenu.

Des accords sur l'organisation et les conditions du travail, fixant par exemple les horaires, la durée du travail, la pratique des congés, les droits à la formation, etc., peuvent également être rédigés dans des termes qui faciliteraient leur homologation. L'examen du projet d'accord-cadre sur l'ARTT, qui n'a finalement pas été signé, montre qu'un certain nombre de ses dispositions ont été purement et simplement reprises par le décret du 25 août 2000 qui a traité de ce sujet pour la fonction publique de l'État. Beaucoup d'accords locaux concernant ces questions pourraient semble-t-il être rédigés et conclus dans la perspective d'une homologation.

Les accords concernant les déroulements de carrière impliquent l'intervention ultérieure de mesures à caractère statutaire. Même s'ils sont souvent très précis dans leur formulation (c'est par exemple le cas d'une bonne partie des stipulations de l'accord dit « Durafour » de 1990), ils ne sont pas habituellement rédigés dans des termes qui permettraient leur homologation pure et simple. Mais rien n'empêcherait de faire évoluer la pratique sur ce point.

Du point de vue du champ d'application de l'accord, plus ce champ est étendu, géographiquement et matériellement, plus l'accord risque d'être, d'une part, composite, c'est-à-dire constitué d'éléments qui ne se prêtent pas de la même manière à l'homologation, d'autre part, général, c'est-à-dire se situant plus au niveau des principes qu'à celui des mesures concrètes d'application.

Le premier obstacle peut être surmonté en distinguant dans le texte signé les éléments pour lesquels on envisage une homologation et ceux pour lesquels on considère que cette procédure n'est pas utile.

La seconde objection pose le problème de l'homologation éventuelle des accords-cadres. On ne voit pas pourquoi celle-ci serait exclue dès lors que l'accord-cadre pose des principes suffisamment clairs pour qu'un contrôle soit possible sur leurs modalités d'application ou qu'il fixe un calendrier dont on est en mesure de faire assurer le respect. L'homologation permettrait notamment de contrôler la conformité à l'accord-cadre des accords d'application signés ultérieurement. Le domaine de la formation professionnelle par exemple se prêterait bien à la mise en place d'un tel dispositif.

Dans certains cas cependant l'accord se borne à faire état d'intentions, d'orientations générales de politique, auxquelles il est difficile de reconnaître une portée normative. Dans ces cas la conclusion de l'accord reste politiquement intéressante mais on aurait sans doute tort de le soumettre à une procédure d'homologation qui ne lui apporterait pas une autorité supplémentaire. Le protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État signé le 9 octobre 2001, paraît, dans une bonne partie de ses dispositions, ressortir de cette catégorie.

La procédure d'homologation, telle qu'elle est envisagée ici, ne serait donc que l'une des voies possibles de mise en œuvre de l'accord offertes aux négociateurs. Il resterait loisible de ne pas y recourir.

Son utilisation, qui serait sans doute l'un des points décidés en commun par les négociateurs, présenterait pour les organisations syndicales trois avantages essentiels : une participation plus directe à la décision ; une application plus rapide de l'accord ; un point d'appui juridique en cas de contestation ultérieure.

Il est permis de penser que l'offre de cette possibilité pourrait donner naissance à de nouveaux comportements en matière de négociation, de rédaction et de conclusion des accords. C'est la raison pour laquelle il est ici vivement recommandé de poursuivre la réflexion à ce sujet.

## **L'orientation d'ensemble**

Les réponses à donner aux quatre questions traitées ci-dessous ne sont pas nécessairement liées. On a donné les raisons pour lesquelles il paraissait préférable de ne pas dissocier le problème de la validité des accords de celui de leur force juridique. En revanche, il est possible de limiter l'extension d'une réforme éventuelle en ne la faisant porter que sur les deux premières questions évoquées : le champ de la négociation et l'obligation de négocier.

Dans le cadre de cette approche, que l'on peut qualifier de minimale, il s'agirait simplement d'encourager la négociation en obligeant à discuter et en élargissant la liste des sujets susceptibles d'être abordés mais sans modifier le régime juridique actuel de la convention.

On peut penser qu'une telle démarche, sans être totalement inutile, n'aurait que peu de répercussion sur les pratiques actuelles. La seule innovation réelle serait l'institution d'une obligation de négocier. Elle

introduirait une plus grande régularité dans le processus mais elle n'en modifierait pas la nature. La négociation resterait un avatar de la concertation.

C'est la raison pour laquelle on donnera ici nettement la préférence à une approche plus ambitieuse, visant à doter la négociation et la convention d'un nouveau cadre juridique, qui permette de les ériger en voie réellement autonome d'organisation des rapports sociaux dans la fonction publique.

Dans cette optique, il faut traiter simultanément les quatre questions évoquées et en particulier celles concernant les conditions de représentativité des organisations signataires et la force juridique des accords. Extension du champ de la négociation, institution d'une obligation de négocier, référence au principe de majorité et ouverture d'une procédure d'homologation, apparaissent alors comme les quatre éléments solidaires d'une réforme d'ensemble.

Cette voie est la plus difficile à emprunter car elle oblige à innover et les positions de départ ne sont pas concordantes. Mais elle est sans doute la seule qui permette, en responsabilisant clairement les acteurs du dialogue social, d'induire de nouveaux comportements.

Ainsi devrait être rendu possible le saut qualitatif qu'appelle sans aucun doute la situation présente.

---

## **Réarticuler le dialogue social**

« Réarticuler » le dialogue social, au sens où ce livre blanc utilise cette expression, c'est chercher à faire en sorte que les acteurs de ce dialogue soient mis en mesure de traiter les bonnes questions, aux bons niveaux, avec les bonnes méthodes.

Cette orientation est transversale par rapport aux deux précédentes. Elle s'intéresse aux modalités concrètes du dialogue dans le but de les adapter aux caractéristiques de chacune des trois fonctions publiques et de mieux faire coïncider les temps et les lieux du dialogue avec ceux de la décision.

Cette orientation interfère avec de multiples questions d'organisation, comme avec des représentations et des habitudes bien ancrées chez l'ensemble des acteurs, ce qui la rend inévitablement complexe à mettre en œuvre.

On exposera tout d'abord les principes qui devraient guider un processus de réarticulation du dialogue social, avant d'en déduire quelques propositions susceptibles d'y contribuer pour les trois fonctions publiques et au sein de chacune d'elles.

## Principes généraux

Deux principes généraux devraient inspirer les changements à conduire pour un dialogue social plus utile.

Le premier est celui de la recherche d'une cohérence maximale entre gestion des ressources humaines, gestion de l'action publique, et dialogue social. Il s'agit d'éviter deux écueils aujourd'hui assez fréquents :  
– un exercice du dialogue social trop dissocié des véritables pouvoirs de décision, dans lequel ceux qui dialoguent ont très peu d'influence sur les décisions, et ceux qui décident ont très peu d'informations sur le dialogue ;  
– une gestion des ressources humaines trop dissociée des responsabilités de gestion de l'action publique, dans laquelle ceux qui dialoguent et décident en matière de gestion du personnel n'intègrent pas – ou trop peu – les impacts des orientations et décisions relatives aux missions, aux programmes, aux méthodes, aux relations avec les usagers, et à tout ce qui peut changer jour après jour le travail des agents.

Le second principe est celui de la recherche d'une proximité maximale entre le dialogue social et les agents au travail, de manière que les acteurs administratifs et syndicaux s'appuient sur une perception aussi claire et aussi juste que possible des problèmes concrets à résoudre, tant du point de vue des agents que du point de vue des usagers. Couplé au premier, ce principe invite à décentraliser ou déconcentrer au maximum le dialogue social, pour autant qu'il y ait en corollaire une décentralisation ou une déconcentration réelles des compétences de gestion des ressources humaines et de gestion de l'action publique.

Il ne s'agit pas de faire dépérir le dialogue social au niveau national, bien au contraire : une approche stratégique de la gestion des fonctions publiques est de plus en plus nécessaire et ne peut s'exercer qu'au niveau national, à travers des orientations pluriannuelles qui ne sauraient être soustraites du dialogue social. Mais il faut sans doute rendre ce dialogue national plus pertinent en le recentrant sur la définition des politiques plutôt que sur leurs modalités de mise en œuvre, sur l'affirmation des principes plutôt que sur la déclinaison des règles, sur l'encadrement et la régulation des décisions locales plutôt que sur leur réexamen au niveau national.

Pour faciliter le respect de ces principes, il serait séduisant de répartir l'ensemble des thèmes potentiels de dialogue social entre les différents niveaux d'administration dans chaque fonction publique, mais c'est à la réflexion une voie peu réaliste. Même si certains thèmes comme les conditions de travail ou la formation continue devraient se discuter et se décider pour l'essentiel au niveau local, tous les thèmes de dialogue social conjuguent dans des proportions variables des compétences exercées à différents niveaux ; l'exemple des conditions de travail ou de la formation continue montrent d'ailleurs que, même allégé, le niveau national doit garder la capacité à définir des orientations stratégiques communes et à analyser les résultats des politiques locales. De plus, il ne serait pas souhaitable de figer une répartition qui doit pouvoir évoluer dans le temps en fonction de la nature des problèmes à résoudre.

C'est donc une approche plus pragmatique qui est préconisée, fondée sur la responsabilité des acteurs pour promouvoir et respecter les principes énoncés ci-dessus ; cette responsabilité concerne au premier chef les acteurs du niveau national, mais aussi les acteurs de niveau intermédiaire <sup>1</sup> qui devraient s'astreindre au nom d'un principe de « subsidiarité » à rechercher systématiquement comment laisser aux décisions et au dialogue social local les marges de manœuvre maximales compatibles avec les objectifs recherchés. Dans cet esprit, la pratique des accords-cadres conclus au niveau supérieur et renvoyant à des accords d'application conclus aux niveaux subordonnés est à recommander.

## **Le traitement des questions communes aux trois fonctions publiques**

Le dialogue social commun aux trois fonctions publiques porte aujourd'hui, et il est souhaitable qu'il continue à porter demain, d'une part, sur l'évolution générale des rémunérations, d'autre part, sur un certain nombre de questions importantes à propos desquelles il paraît opportun, en fonction des priorités du moment, de fixer, souvent sous la forme d'accords-cadres, des principes généraux de solution.

Une liaison peut bien entendu être établie, à la demande de l'un ou l'autre des interlocuteurs en présence, entre ces deux types de discussions. On peut même considérer qu'elle est souhaitable. Mais ses conditions sont fonction des circonstances de la période et ne sauraient être programmées à l'avance.

Si obligation de négociation il doit y avoir, elle ne devrait donc, à ce niveau, s'appliquer que sur les rémunérations.

Pour aller dans le sens des principes plus haut énoncés, deux types d'évolutions paraissent souhaitables en ce qui concerne la conduite du dialogue social commun aux trois fonctions publiques :

- mieux positionner la négociation salariale au regard de la politique de rémunération des fonctionnaires comme de la politique des finances publiques ;
- mieux distinguer pour le traitement des autres thèmes le niveau global inter-fonctions publiques et les niveaux propres à chaque fonction publique, y compris celle de l'État.

### **Mieux positionner la négociation salariale**

Comme on l'a vu dans la première partie, le périmètre de la négociation salariale commune aux trois fonctions publiques, qui comporte en elle-même des enjeux très lourds pour les finances publiques, est limité aux évolutions générales des salaires de la fonction publique. Les autres

(1) Exemple : les échelons régionaux dans l'administration d'État, ou les ARH dans le secteur hospitalier.

sujets ayant une incidence directe sur la masse salariale, comme les effectifs, et les autres éléments de progression de la rémunération (carrières, primes) se débattent pour l'essentiel à d'autres niveaux, selon d'autres calendriers, avec d'autres interlocuteurs.

Cette dichotomie de la négociation salariale manque de logique mais, sauf à revenir sur l'uniformité de la valeur du point, il est difficile de remédier aux difficultés qu'elle engendre.

Il n'y aurait, en effet, aucune justification à faire remonter au niveau inter-fonctions publiques des sujets qu'il est possible et souhaitable de traiter à un autre niveau. En théorie, du moins pour ce qui concerne l'État et le secteur hospitalier, il serait certes possible d'élargir le périmètre de négociation à l'évolution générale des recrutements et des effectifs, ainsi qu'à une approche globale des efforts à prévoir, en sus des augmentations générales, pour telle ou telle catégorie de fonctionnaires à travers des mesures statutaires ou indemnitaires à caractère catégoriel. En effet ces décisions font l'objet, au même titre que l'évolution générale des salaires, d'arbitrages du Premier ministre. Mais elles nécessitent l'affirmation de priorités et des arbitrages difficiles entre les ministères au sein d'une contrainte budgétaire globale, que les fédérations nationales des syndicats de fonctionnaires ne voudraient ni ne pourraient relayer dans leur organisation interne.

À défaut d'élargir le champ de la négociation, il est possible de mieux la positionner, tant au regard de la politique budgétaire générale qu'au regard de la politique de rémunération des fonctionnaires. La création d'une obligation annuelle de négocier devrait ainsi être mise à profit pour adopter un calendrier régulier, clairement articulé avec le calendrier de la préparation du budget de l'État et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Ceci conduit à préconiser que le rendez-vous salarial annuel soit fixé au printemps, en vue de débattre des mesures salariales pour l'année suivante.

Ce calendrier rendrait possibles des interactions entre les négociations relatives aux augmentations générales d'une part, les discussions interministérielles relatives aux enveloppes de mesures catégorielles et aux prévisions de recrutement, d'autre part, qui se déroulent dans le cadre des conférences budgétaires de printemps. Contrairement à la pratique actuelle où ces deux catégories de décisions sont prises à des époques différentes, la définition et la conduite d'une politique générale des rémunérations et des effectifs dans la fonction publique serait facilitée, de même que serait améliorée la visibilité de cette politique au sein du gouvernement et de l'administration, ainsi que pour les parlementaires et bien sûr pour les fonctionnaires eux-mêmes.

Il permettrait aussi l'articulation de la négociation salariale avec la préparation du budget de l'État, puis du budget de la sécurité sociale, ce qui est indispensable pour consacrer, par un vote du Parlement, les résultats de cette négociation et leur articulation avec les grands choix budgétaires et l'équilibre général des finances publiques. Il permettrait en

outre de disposer, au moment de la négociation, des données statistiques sur l'évolution des prix et des salaires au cours de l'année précédente, et de tenir compte du débat d'orientation budgétaire qui se déroule désormais chaque année.

On peut certes objecter que les échéances électorales se situent souvent au printemps, ce qui peut poser problème. Mais respecter une procédure régulière n'est pas insurmontable, même en période électorale, comme le montre d'ailleurs l'exemple du calendrier budgétaire. D'autre part, cette échéance pourra être limitée au suivi d'un accord déjà conclu, si l'on a pris soin de couvrir l'année électorale par un accord pluriannuel.

Enfin, il faut rappeler qu'un accord conclu après le dépôt du projet de loi de finances, si son coût excède les crédits qui y sont inscrits, pourrait conduire le Conseil constitutionnel à considérer la loi de finances comme « non sincère » et à l'annuler pour ce motif. Il n'est donc pas souhaitable de situer la négociation pendant cette période.

Quant à négocier et conclure en début d'année, on ne peut qu'exclure l'institutionnalisation d'une telle hypothèse, qui risquerait de conduire à ne pas respecter le vote du Parlement et aboutirait sur le plan pratique à gérer régulièrement des augmentations de salaire rétroactives.

### **Mieux distinguer les discussions communes aux trois fonctions publiques des discussions propres à la fonction publique de l'État**

Pour remédier aux quelques difficultés décrites *supra*, le ministère de la Fonction publique devrait être incité à mieux identifier son rôle de coordination des trois fonctions publiques et à le distinguer plus clairement des responsabilités qu'il exerce pour mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de fonction publique et de réforme de l'État.

Ceci suppose sans doute quelques ajustements dans la rédaction du décret d'attributions du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, où cette distinction n'apparaît pas clairement, et où les liens spécifiques nécessaires avec les administrations en charge des deux autres fonctions publiques (DGCL et DHOS) ne sont pas identifiés.

Ceci suppose aussi qu'en cas de concertation ou de négociation nationale, le périmètre et les objectifs soient clairement posés au démarrage, afin de centrer la discussion sur les principes qu'on souhaite communs aux trois fonctions publiques en tenant pleinement compte de leur diversité, plutôt que de se référer directement aux modalités envisageables pour la fonction publique de l'État. Il ne faut d'ailleurs pas exclure, dans l'hypothèse d'un accord-cadre inter-fonctions publiques, que la discussion puisse se prolonger au sein de chaque fonction publique et se concrétiser si nécessaire par des accords-cadres subordonnés au premier.

Pour faciliter cette distinction, il serait utile de « matérialiser » un lieu du dialogue social commun aux trois fonctions publiques, en créant

une instance de concertation commune aux trois conseils supérieurs <sup>1</sup>. Cet organisme serait consulté sur les textes applicables aux trois fonctions publiques et permettrait d'organiser la concertation sur des enjeux transversaux, tels que :

- l'impact des évolutions démographiques (départs en retraite massifs au cours des dix prochaines années) en particulier sur les politiques de recrutement, de promotion et de mobilité ;
- l'impact potentiel de la construction européenne sur les principes généraux d'organisation et de gestion de la fonction publique ;
- la mobilité des cadres entre les trois fonctions publiques ;
- l'évolution des règles communes aux régimes de retraite des fonctionnaires.

La taille de cette instance ne devrait pas excéder celle d'un conseil supérieur, et ses règles de composition pourraient être similaires.

## **L'organisation du dialogue social au sein de l'État**

Dans les administrations de l'État, le dialogue social est souvent trop éloigné de l'exercice des missions, et sa « réarticulation » est donc directement liée à la poursuite du mouvement de déconcentration. Il faut aussi prendre en compte l'impact de la réforme des procédures budgétaires, qui peut offrir un terrain nouveau pour le renforcement du dialogue social. Enfin si la proposition d'instaurer une obligation périodique de négocier est retenue (cf. *supra*), son organisation au sein de l'État devra tenir compte de ce contexte évolutif.

### **Renforcer et accompagner la déconcentration**

L'expérience montre que la déconcentration du dialogue social, à condition qu'elle accompagne une déconcentration réelle du pouvoir de décision, contribue à l'intensifier et à en améliorer la qualité.

Dans cette perspective, il convient d'encourager le développement des expériences de globalisation des crédits gérés par les échelons territoriaux. L'expérience en cours dans les préfetures offre un premier terrain d'observation des impacts de cette démarche sur le dialogue social ; il serait utile que cette dimension fasse l'objet d'une évaluation spécifique, afin d'en tirer des enseignements et des recommandations de « bonnes pratiques » pour accompagner l'extension de la gestion globalisée aux autres préfetures ou à d'autres services déconcentrés.

La déconcentration des procédures de gestion des personnels doit être développée en parallèle : à défaut, on peut s'attendre à voir s'aggraver le manque de cohérence entre la gestion de l'action publique et

(1) Une instance de ce type avait été prévue par les lois des 11 et 26 janvier 1984 concernant la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, mais elle a été supprimée par la loi du 13 juillet 1987.

la gestion des ressources humaines, ce qui créerait inévitablement du malaise et de l'incompréhension chez les personnels et donc nuirait au dialogue social. Cependant le mouvement de déconcentration, qui est également engagé dans ce domaine, se heurte à des difficultés sérieuses, qui tiennent en partie à l'organisation même du dialogue social ; en effet, le principe de création d'une CAP pour chaque corps, conjugué avec le grand nombre des corps de fonctionnaires, limite beaucoup les possibilités de déconcentration des actes soumis à l'avis des CAP. Pour préserver l'égalité de traitement entre les agents, la déconcentration de ces actes et la mise en place de CAP locales de plein exercice n'est possible que pour les corps dont l'effectif au niveau local dépasse 50 agents.

Les fusions de corps peuvent constituer un remède à cette difficulté, mais c'est une démarche longue à mettre en œuvre et qui ne peut répondre à toute la variété des réalités administratives. La création de CAP communes à plusieurs corps est une autre voie de solution, conforme aux principes généraux de gestion de la fonction publique, et déjà en vigueur dans les deux autres fonctions publiques. Ainsi, dans la fonction publique hospitalière, les CAP sont organisées localement par catégorie de fonctionnaires (A, B, C), chacune des trois CAP étant elle-même divisée en trois groupes correspondant à une même famille professionnelle. Pour la catégorie B par exemple, le groupe 1 comprend les personnels techniques, le groupe 2 les personnels infirmiers, de rééducation, médico-techniques et sociaux, le groupe 3 les personnels administratifs. Pour les avis relatifs aux décisions nécessitant une appréciation individuelle, les CAP siègent en formation restreinte, c'est-à-dire au niveau du groupe. Ce type d'organisation mériterait d'être expérimenté dans un ministère. Cela suppose, toutefois, qu'en parallèle soit mise en place une gestion globalisée des crédits de personnel, permettant de procéder localement à des transformations d'emplois. En effet, la verticalité de la gestion des emplois budgétaires de l'État constitue aussi un obstacle à la déconcentration, obstacle qui n'existe pas dans les deux autres fonctions publiques où la régulation dans ce domaine se fait localement.

Le dialogue social territorial interministériel, inexistant jusqu'à une date récente, devra lui aussi se développer en accompagnement de la déconcentration. L'expérience des CLIC est encore trop récente pour en tirer des conclusions définitives, mais il importe d'en organiser une évaluation approfondie dès 2002. Celle-ci devra porter sur les modalités de constitution des CLIC, mais aussi sur le contenu du dialogue : en effet, la dimension interministérielle reste peu présente en matière de gestion des ressources humaines et en matière d'organisation et de fonctionnement des services territoriaux, ce qui doit conduire à approfondir la réflexion sur le rôle qu'il convient de donner à l'avenir aux préfets dans ces domaines.

Enfin, la poursuite de la déconcentration nécessite de mieux former les responsables locaux, souvent mal préparés aujourd'hui à la gestion des ressources humaines et au dialogue social. Il y a sans doute matière à « revisiter » dans cet esprit les formations délivrées à l'ENA, dans les IRA et dans l'ensemble des écoles qui forment des cadres techniques ayant vocation à occuper les emplois de responsable des services déconcentrés. Il

importe, plus encore, d'utiliser le levier de la formation continue, en particulier au moment de l'accès à un poste d'encadrement, et de prendre pleinement en compte les compétences manageriales et l'ouverture au dialogue social dans les critères de choix et d'évaluation des chefs de service.

Au sein même des administrations centrales, la création d'un comité technique auprès de chaque directeur permettrait un dialogue social de proximité sur les questions d'organisation et de méthodes de travail, et éviterait que le directeur chargé de la gestion du personnel soit souvent seul à s'impliquer véritablement dans la conduite du dialogue social.

## Préparer la mise en œuvre de la réforme des procédures budgétaires

La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 réformant l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, qui sera pleinement applicable pour l'exercice budgétaire 2006, entraînera de profonds changements du cadre de la gestion publique. Les dispositions de ce texte offrent un terrain nouveau et particulièrement intéressant pour le renforcement de la concertation sur les missions et l'organisation des services ainsi que sur les méthodes de gestion.

Afin d'approfondir ces perspectives, un groupe de travail national pourrait être constitué au sein de la commission de modernisation placée auprès du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État. Il associerait les organisations syndicales et les administrations concernées, au premier rang desquelles la direction du budget, et serait chargé d'identifier l'ensemble des conséquences à tirer de cette réforme sur l'organisation du dialogue social. À titre d'exemples, les thèmes suivants devraient notamment être discutés :

- comment organiser la concertation avec le personnel dans chaque ministère dans la période précédant l'entrée en vigueur de la loi, notamment lorsqu'il s'agira de définir les programmes, et de choisir les indicateurs associés ?
- comment organiser la concertation en régime de croisière, au niveau national et aux niveaux déconcentrés, notamment sur les « projets annuels de performance » qui feront apparaître, pour chaque programme, les objectifs, les résultats obtenus et attendus, et les indicateurs et les coûts associés ?
- quelles conséquences sur les informations à transmettre aux CTP nationaux et locaux ?
- dans le cadre du développement de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion, quelles règles communes définir pour suivre les moyens consacrés par chaque ministère à la gestion des ressources humaines et au dialogue social <sup>1</sup> ?

(1) La comptabilisation des moyens consacrés au fonctionnement des instances de dialogue social et à l'exercice des droits syndicaux pourrait faire l'objet de quelques règles transversales ; de même, comme le préconise l'étude réalisée en février 1999 pour le comité interministériel consultatif d'action sociale, la « comparabilité » entre les politiques d'action sociale des différents ministères devrait être améliorée.

## Organiser l'obligation de négocier

La mise en œuvre d'une obligation périodique de négociation, telle que proposée *supra*, suppose de répartir au sein de l'État les responsabilités correspondantes, ce qui n'est pas simple compte tenu de la multiplicité des niveaux d'administration, de la diversité d'organisation selon les ministères, enfin du contexte évolutif de la réforme de l'État et des progrès attendus de la déconcentration.

Concernant la négociation sur l'évolution générale des salaires, c'est évidemment au niveau national interministériel qu'incombera l'obligation d'ouvrir les négociations. Cette solution découle directement de l'unicité de la valeur du point de la fonction publique.

Pour les autres sujets, conformément aux principes généraux proposés *supra*, il n'y a pas lieu de situer la négociation systématiquement au niveau interministériel. C'est donc plutôt au sein de chaque ministère qu'il faudrait organiser l'obligation de négocier, y compris en ce qui concerne les mesures catégorielles (carrières et primes)<sup>1</sup>. Cela n'exclut absolument pas que ces sujets puissent être abordés au niveau interministériel, en liaison ou non avec la négociation salariale, si l'on juge nécessaire de poser dans un accord-cadre des principes communs à l'ensemble des ministères.

Plutôt que d'imposer à tous les ministres un schéma uniforme et définitif pour le respect de cette nouvelle obligation légale, il serait préférable de laisser chacun d'eux définir la démarche la mieux adaptée compte tenu de la répartition des compétences au sein de son organisation. Ainsi, sur les questions statutaires, qui sont de compétence nationale, les négociations seront nécessairement nationales dans tous les ministères ; sur les conditions de travail ou l'action sociale, en fonction du degré de déconcentration, la conduite des négociations pourrait être soit déléguée entièrement aux responsables territoriaux, soit voir se succéder une phase nationale et une phase de déclinaison locale. Concernant les calendriers, il semble également souhaitable de laisser une certaine souplesse, l'obligation légale pouvant être respectée aussi bien par une grande négociation tous les cinq ans sur l'ensemble des thèmes qu'à travers des négociations thème par thème échelonnées dans le temps.

## Définir et conduire une politique globale de la fonction publique de l'État

La déconcentration des compétences administratives et du dialogue social n'est pas antinomique avec l'existence d'une politique globale. Il semble au contraire nécessaire de renforcer la cohérence de cette politique avec l'ensemble de ses implications, non seulement statutaires mais aussi gestionnaires et financières.

(1) À l'exception des corps interministériels et des corps à statut commun.

Dans cette perspective, comme on l'a souligné *supra*, les responsabilités d'impulsion et de coordination interministérielle du ministre de la Fonction publique vis-à-vis de la politique générale de gestion de la fonction publique de l'État mériteraient d'être précisées dans son décret d'attributions. De même, les capacités d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), sur laquelle il s'appuie pour exercer ces responsabilités, devraient être rééquilibrées et renforcées en vue de lui permettre notamment de mieux appréhender les enjeux interministériels. La DGAFP qui a été longtemps une direction à dominante juridique, trop cantonnée dans une fonction quasi « notariale » de gestion du corpus juridique de la fonction publique, doit poursuivre l'évolution qu'elle a entamée depuis quelques années vers un rôle d'analyse, d'appui et d'animation au service des politiques des ressources humaines des différents ministères, et développer sa capacité d'expertise sur les enjeux interministériels de la période actuelle, tels que :

- les politiques de recrutement dans le nouveau contexte démographique de la fonction publique ;
- les politiques de gestion des carrières et de promotion professionnelle, en lien avec les réflexions présentées récemment par le Conseil d'orientation des retraites ;
- les perspectives de mobilité et de redéploiement de personnels entre les ministères ;
- l'articulation entre mesures générales et catégorielles dans la politique des rémunérations.

Le rapprochement opéré entre la DGAFP et la délégation interministérielle à la réforme de l'État est à cet égard une évolution positive, de même que la création d'un observatoire de l'emploi dans la fonction publique.

Pour apporter une valeur ajoutée à l'ensemble des gestionnaires de ressources humaines, il importe enfin que la DGAFP ait les moyens d'approfondir certains sujets en initiant des études ou des recherches sur la fonction publique, et de promouvoir la transparence des informations et l'échange des pratiques. Sa fonction de veille sociale et de suivi du dialogue social devrait également être renforcée ; en particulier, dans l'hypothèse d'un développement de la négociation collective dans la fonction publique, la mise en place d'une base de données interministérielle sur les accords serait très souhaitable.

## **L'organisation du dialogue social dans la fonction publique territoriale**

Au sein de chaque collectivité territoriale, les conditions sont réunies pour que puissent être respectés les principes de proximité du dialogue social et de cohérence entre gestion de l'action publique, gestion des ressources humaines et dialogue social. Sa qualité dépend surtout de l'organisation et des modes de management interne.

Dans le cas des collectivités qui adhèrent à un centre de gestion, cette cohérence est moins facile à préserver, mais la mutualisation est

nécessaire compte tenu de la petite taille des collectivités concernées et présente aussi des avantages en terme de désignation des représentants syndicaux et d'échanges entre eux.

C'est pour le traitement de problèmes qui ne peuvent trouver leur solution au sein d'une seule collectivité ou d'un centre de gestion que l'organisation actuelle présente des lacunes. Il peut s'agir de problèmes opérationnels sur un territoire donné, tels que les calendriers des concours ou la gestion des mobilités, ou de problèmes plus généraux comme l'évolution des règles statutaires pour des métiers peu présents dans la fonction publique de l'État, ou les conséquences à tirer du développement de l'intercommunalité sur la gestion de la fonction publique territoriale.

Au niveau national, l'État anime la concertation entre les élus et les organisations syndicales, notamment dans le cadre du CSFPT, et pilote les évolutions statutaires en fonction du principe de parité avec la fonction publique de l'État. Mais l'absence d'une représentation collective des employeurs publics concernés ne facilite pas le repérage et le traitement des questions communes et constitue une véritable difficulté pour l'organisation du dialogue social. Dans ce contexte, l'émergence d'une représentation des employeurs apparaît souhaitable. Elle peut s'envisager à l'échelon départemental ou régional sur les problèmes de coordination opérationnelle entre collectivités adhérentes ou non à un centre de gestion ; elle serait en tout état de cause indispensable à l'échelon national pour concrétiser dans le domaine des règles statutaires spécifiques à la fonction publique territoriale la création d'une obligation de négocier comme le propose ce livre blanc.

Trois principales hypothèses pourraient être explorées pour organiser cette représentation collective.

Dans la première hypothèse, les associations d'élus existantes conduiraient elles-mêmes ce processus, soit en faisant évoluer leurs statuts pour affirmer leur fonction de négociation collective, soit en créant entre elles un organisme commun dont l'objet serait de représenter les employeurs de la fonction publique territoriale et qui aurait compétence pour négocier et contracter en leur nom.

La seconde hypothèse renvoie à un champ de réflexion beaucoup plus large que celui de ce livre blanc : si la création parfois évoquée d'un centre national de gestion regroupant l'ensemble des employeurs de la fonction publique territoriale <sup>1</sup> était décidée, il serait alors logique de donner à cet établissement la fonction de représentation collective des employeurs, en lui conférant la capacité juridique pour négocier en leur nom. Une telle réforme institutionnelle relève de la loi.

Enfin la troisième hypothèse nécessiterait aussi l'intervention du législateur. Elle consisterait à créer par la loi un organe élu par

(1) Un centre national de gestion avait été prévu dans l'architecture initiale de la fonction publique territoriale, mais la loi Galland a finalement confié, en 1987, les missions correspondantes au CNFPT.

l'ensemble des employeurs de la fonction publique territoriale, ayant pour seule vocation de représenter les intérêts de ces employeurs tant auprès des pouvoirs publics que par la concertation et la négociation avec les organisations syndicales représentatives.

Il n'a pas été possible, dans le cadre de la préparation de ce livre blanc, de mener les consultations à l'issue desquelles un choix pourrait être fait entre ces trois solutions. On se bornera donc à les mentionner ici en proposant que :

- d'une part le principe de la constitution d'une représentation nationale des employeurs territoriaux soit retenu comme orientation à moyen terme ;
- d'autre part la réflexion soit poursuivie et approfondie en ce qui concerne la formule de représentation à retenir.

Cette réflexion devrait porter également sur les fonctions que pourrait remplir cette représentation. Elle pourrait être consultée au cours de la négociation sur l'évolution générale des rémunérations, et être directement partie prenante dans les négociations concernant les autres sujets, réserve étant faite bien entendu des compétences de l'État en ces matières.

## **L'organisation du dialogue social dans le secteur hospitalier**

Comme dans les collectivités territoriales, la gestion locale des personnels hospitaliers et l'autonomie de gestion des établissements favorisent la cohérence entre la gestion des services aux usagers, la gestion des ressources humaines et le dialogue social. Mais les directeurs d'hôpitaux ont peu de marges de manœuvre pour régler par eux-mêmes les questions d'équilibre entre charges et moyens, et le dialogue social au sein des hôpitaux est inévitablement dépendant des politiques décidées au plan national et régional.

C'est pourquoi dans le secteur hospitalier, la recherche d'une bonne articulation entre les différents niveaux revêt une importance particulière. Les acteurs du niveau national doivent être en permanence attentifs au respect du principe de « subsidiarité », pour que les acteurs du dialogue social local disposent des marges de manœuvre et du temps nécessaire.

À l'échelon régional, l'agence régionale de l'hospitalisation n'a pas de compétences en matière de ressources humaines, mais l'exercice des compétences qui lui sont conférées en matière budgétaire et pour promouvoir la restructuration du paysage hospitalier a des conséquences parfois importantes sur les établissements. Cependant, la création à ce niveau d'une instance permanente consultative n'apparaît pas judicieuse, car elle comporterait des risques certains de déresponsabilisation des directeurs et de dévitalisation du dialogue social au niveau des établissements.

En revanche, il est souhaitable que des consultations soient conduites par les directeurs d'ARH sur des projets importants, sous forme de groupes de travail ou de commissions *ad hoc*.

## **Identifier et diffuser les « bonnes pratiques » du dialogue social**

Le dialogue social doit être une volonté constante et un état d'esprit partagé, qui ne peut se limiter aux périodes de conflit. Dans son fonctionnement au jour le jour, les méthodes de travail entre l'ensemble des partenaires (direction, syndicats, encadrement et agents) ont une grande importance. Volontaires ou involontaires, les erreurs ou les maladresses dans les communications peuvent amputer pour longtemps la confiance minimale qui est indispensable pour un véritable dialogue.

On verra ainsi souvent reprocher à l'administration son manque d'ouverture ou sa désinvolture, aux organisations syndicales la prévalence de considérations purement tactiques ou le défaut d'esprit de responsabilité. L'absence de règles du jeu clairement établies nourrit de tels griefs. Pour y remédier de nouveaux textes de loi ou de décret ne seront pas suffisants : c'est le climat d'ensemble qu'il faut s'efforcer de faire évoluer.

Dans cet esprit, il paraît important de mieux organiser le suivi du dialogue social pour faciliter l'échange des informations et des expériences, et la valorisation des pratiques positives.

Mais c'est aux acteurs eux-mêmes à tous les niveaux qu'il revient de construire ensemble l'apprentissage de nouvelles méthodes de travail : dans cet esprit, les discussions sur les voies et moyens d'amélioration du dialogue social devraient être encouragées dans tous les services ; de telles discussions pourraient déboucher, selon le contexte local, sur la formalisation de quelques principes partagés, en ce qui concerne par exemple le traitement des demandes d'information, les étapes à respecter dans un processus de concertation, les conditions de préparation et d'ouverture d'une négociation, ou encore les dispositions à prendre pour qu'une négociation puisse effectivement s'engager en période de préavis de grève.

L'inclusion de telles règles du jeu dans un document à caractère national risquerait de figer une situation qui doit rester évolutive et elle n'est sans doute pas souhaitable. En revanche, des rencontres périodiques sous forme de colloques ou séminaires de travail entre responsables administratifs et syndicaux, universitaires et experts s'intéressant au dialogue social dans la fonction publique, permettraient de mieux faire circuler les informations et les expériences. Elles pourraient ainsi contribuer utilement à l'amélioration du climat d'ensemble du dialogue social.



---

# **Observations des organisations syndicales**



---

## Observations de la CFDT

Le dialogue social est en panne dans la fonction publique, ce que montrent bien, les événements de ces derniers mois : impossibilité de déboucher sur des accords, fonctionnement difficile des instances, y compris le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, décisions unilatérales du gouvernement, dialogues de sourds, incompréhension... Un blocage confirmé encore tout dernièrement par le décret sur le salaire minimum dans la fonction publique, du fait du passage aux 35 heures, pris dans le secret des cabinets, sans concertation préalable avec les organisations syndicales de fonctionnaires. Gouverner ainsi est lourd de sens. Le ministre de la Fonction publique, dans ses discours, dessine un avenir prometteur à ce que doit être le dialogue social dans la fonction publique, mais aujourd'hui alors qu'une occasion de mise en pratique se présentait, c'est une fois de plus le choix d'un contournement de la concertation et de la négociation qui a prévalu. Peut-on imaginer dans le secteur privé un fait similaire : un patron modifiant une règle de référence d'une convention collective sans la négocier avec les organisations syndicales ? L'État lui le fait et est surpris qu'on lui reproche de ne pas négocier.

Ce livre blanc dont la rédaction a été confiée à M. Fournier, par le ministre de la Fonction publique, arrive donc à point nommé. Il fait un état des lieux et présente un certain nombre de propositions de nature à faire évoluer cette situation, en rétablissant les organisations syndicales représentatives du personnel dans leur rôle d'interlocuteurs légitimes et responsables.

Bien que regrettant le contexte dans lequel paraît ce rapport, la CFDT partage globalement les termes du constat et elle reprend à son compte les lignes directrices qui président à l'élaboration des propositions ; à savoir :

- le respect des spécificités de la fonction publique et l'attachement au statut, garant de la neutralité, de la laïcité du service public ;
- la nécessité de conduire les mutations qui s'imposent, le service public devant en permanence évoluer, pour s'adapter, tant aux besoins des usagers qu'aux attentes des agents.

La mise en œuvre de la réforme des procédures budgétaires opérée par la loi d'août 2001, les perspectives de renouvellement démographique dans la fonction publique, la montée en puissance de la construction européenne, sont des leviers que la CFDT entend faire jouer, pour moderniser l'administration. C'est au regard de ces enjeux que renouveler, voire construire un dialogue social à la hauteur des ambitions annoncées du gouvernement, mais aussi des nôtres, est plus que nécessaire.

C'est dans cet esprit que la contribution de la CFDT portera essentiellement sur la troisième partie du rapport, consacrée aux propositions.

Lors des rencontres organisées par M. Fournier, la CFDT a préconisé différentes mesures qu'elle défend depuis plusieurs années. Responsabiliser les acteurs, avoir les bons interlocuteurs au bon endroit,

rendre obligatoire la négociation, donner une portée juridique au contractuel, déterminer une hiérarchie des accords et des lieux de négociation, définir le contenu des négociations, sont autant de propositions que nous retrouvons avec satisfaction dans ce livre blanc.

Le rapporteur a choisi d'élaborer un document non consensuel ; le risque du contraire était grand. Posé en ces termes, le débat sera plus riche, nécessairement conflictuel et sans doute plus fructueux. La CFDT s'inscrit sans ambiguïté dans la logique de changement préconisée.

La première partie, « revivifier la concertation », comporte six mesures qui recueillent globalement notre accord.

La généralisation des élections pour la constitution des comités techniques paritaires locaux, un corps électoral élargi, l'agrégation des résultats pour déterminer la représentativité des organisations syndicales, jusqu'au conseil supérieur, sont des propositions que notre organisation porte de longue date. Par contre, la CFDT opte clairement pour que les fonctionnaires et agents publics élisent leurs représentants sur la base de candidats connus par eux et non pas, comme actuellement, sur la base de sigles syndicaux. Les élections sur listes syndicales sont garantes d'un syndicalisme de proximité, à l'écoute des agents et en mesure d'apprécier la réalité des problèmes à résoudre.

La suspension du paritarisme dans les comités techniques peut, à notre avis, amener un changement profond dans « le jeu des acteurs » ; de tels comités dynamiseraient le dialogue social et mettraient en évidence, plus clairement qu'aujourd'hui, les positions des organisations syndicales. Cette réforme pourrait être dans le même temps étendue aux conseils supérieurs, à moins d'imaginer que l'administration puisse demain ne plus être univoque, dans une configuration restant paritaire.

En tout état de cause, la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-69 du 1<sup>er</sup> août 2001, demandera de préciser et d'élargir les compétences des comités techniques. Pour la CFDT, cette nouvelle conception de la définition du rôle du Parlement, mais aussi de l'approche de la gestion publique est essentielle, elle ne peut se concevoir sans que ne soient donnés aux structures représentatives des fonctionnaires, tant pour les comités techniques que les comités d'hygiène et sécurité, de véritables moyens de contrôle et d'intervention. Nous rappellerons ici notre demande de transformer les CHS en comité d'hygiène et de sécurité – conditions de travail.

En ce qui concerne l'action sociale, la CFDT veut aller au-delà de la proposition du rapport et pense qu'il faut donner aux instances un véritable rôle d'orientation, de propositions et de décisions, en instituant un avis délibératif.

**La seconde série de propositions concerne le développement de la négociation.** C'est le second pilier de la refonte envisagée du dialogue social, qui répond tout à fait à une revendication de la CFDT, consistant à donner une véritable force juridique aux accords contractuels.

D'emblée, la distinction est faite entre ce qui relève du champ de la concertation et ce qui relève du champ de la négociation. Apparaît

néanmoins une difficulté de frontière entre la notion « d'organisation du service » (que le rapport confie à la concertation) et celle de « conditions d'emploi et de travail » (que le rapport prévoit dans le champ négociable). Qu'une administration ait une obligation de travail 24 heures sur 24 pour assurer une mission de service public est un fait, mais pour la CFDT l'organisation du travail pour y parvenir doit, elle, être négociée. La CFDT estime que le dialogue social sur l'organisation du service relève également de la négociation.

Créer une obligation de négocier est pour nous une exigence et nous irions même plus loin en y incluant une obligation de résultat. Prévoir, comme le propose M. Fournier, en cas « d'accord impossible » la possibilité de décisions unilatérales est à notre avis un risque important de retomber dans les errements actuels. Ne verra-t-on pas se reproduire ce qui a, en partie, vicié jusqu'à présent le processus du dialogue social : l'administration prenant des décisions unilatérales à hauteur des résultats des négociations au moment de la rupture, l'engagement des organisations syndicales devenant facultatif, voir inutile.

Au final, ce système favorise le syndicalisme protestataire et décourage le syndicalisme d'engagement, il laisse la main à l'État employeur dont on peut se demander s'il n'a pas intérêt à ce que les négociations échouent pour prendre une décision unilatérale.

Autrement dit pour la CFDT : « pas d'accord, pas de mesure ».

De même, la proposition visant à retenir, pour valider un accord, l'exigence d'une majorité relative ne nous semble pas de nature à faire évoluer notablement les comportements, dans le sens d'une responsabilisation des acteurs. C'est pourquoi, la CFDT soutient la notion « d'accord majoritaire ».

Toute autre solution laisse le champ libre au non-positionnement, et fait la part belle au clan abstentionniste.

Nous soutenons également le système consistant à instaurer une procédure d'homologation, avec différents niveaux retenus en fonction des thèmes ou des champs géographiques, et pensons que cette procédure est à mettre également en œuvre pour les accords-cadres, afin, de leur assurer une volonté politique forte de mise en œuvre.

**Cette voie de l'homologation, certes nouvelle dans la fonction publique, nous semble la seule piste qui permette aujourd'hui de valoriser l'engagement contractuel que des organisations syndicales prendraient par leur signature en instaurant ces accords comme une des sources de création d'actes réglementaires.**

Ce qui se passe en ce moment dans la fonction publique hospitalière, où des accords locaux expérimentaux ont été élaborés suite aux protocoles nationaux (mars 2000, mars 2001 et septembre 2001), montre la nécessité d'une consolidation juridique.

**Le rapport traite en troisième partie des moyens de réarticuler le dialogue social.**

Proposer un niveau global « inter-fonctions publiques » rejoint notre préoccupation de renforcer le lien unissant les trois fonctions publiques. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, jouant comme aujourd'hui le rôle du grand frère par rapport à ceux de la territoriale et de l'hospitalière, n'est pas satisfaisant. Mieux distinguer les sujets communs aux trois fonctions publiques et les problématiques propres à la fonction publique de l'État clarifierait, en conséquence, le rôle de chacun des conseils supérieurs.

Réajuster les attributions du ministre de la Fonction publique, renforcer le rôle et les moyens de la DGAFP sont, pour la CFDT, essentiels ; le ministère de la Fonction publique devrait, par ailleurs, se voir confier une mission d'expérimentation et d'exemplarité sur la rénovation du dialogue social.

À notre sens, à l'État ou à la territoriale, la parcellisation actuelle des CAP par corps, grade et/ou groupes hiérarchiques est nuisible à une gestion cohérente par l'administration et favorise une approche corporatiste et hiérarchisée de la part des représentants du personnel. Un regroupement des CAP s'inspirant de celui effectué dans la fonction publique hospitalière est indispensable. En ce sens, la proposition du rapport nous convient.

Côté fonction publique territoriale, le rapporteur souligne avec justesse la non-représentation collective des employeurs comme un frein à l'organisation du dialogue social. Cette appréciation rejoint l'analyse faite par la fédération CFDT de ce secteur. En effet, nous déplorons le refus constant de reconnaître et d'accepter l'existence d'une dimension gestion, digne de ce nom, qui dépasse le cadre de la collectivité, et d'en tirer les conséquences.

Au niveau national, il n'existe pas de centre national de gestion ; de ce fait la dimension gestion est réduite à sa portion congrue. Elle est sous la tutelle et la dépendance de la formation à travers le CNFPT.

Au niveau départemental, il n'y a pas de réelle reconnaissance des centres de gestion en matière de gestion mutualisée pour les collectivités affiliées.

En ce domaine, les propositions de la CFDT sont les suivantes :

- renforcer le rôle des centres de gestion départementaux en matière de mutualisation et faire émerger à ce niveau une gestion prévisionnelle au service des collectivités ;
- reconnaître une dimension gestion en tant que telle au niveau national, donc indépendamment de la formation ;
- consacrer le CNFPT à ses prérogatives et ses compétences en matière de formation et renforcer ses capacités en matière notamment de formation continue.

Dans la fonction publique hospitalière, la réorganisation du dialogue social est également à conduire en veillant à articuler sans les multiplier les différents niveaux.

C'est un saut qualitatif dans le dialogue social que désire la CFDT, les propositions du livre blanc forment un ensemble novateur et cohérent ; elles deviendraient inopérantes si le choix était fait de ne mettre en œuvre que les plus consensuelles.

La CFDT s'impliquera pleinement dès la traduction effective et rapide de ces propositions, pour un dialogue social efficace, et responsable.

Ce n'est pas qu'un élément d'apaisement des relations sociales entre les fonctionnaires et leur ministre, c'est aussi un impératif pour la réussite de la modernisation de l'État.

---

## Observations de la CFTC

En introduction à un document de cette nature, il est important de souligner les qualités d'écoute, la recherche de concertation vraie et de consultation de la part de son auteur. Ce n'est pas toujours la règle pour la rédaction d'un document de cette portée.

Il faut néanmoins constater que poser la question du dialogue social dans la fonction publique, après l'échec des négociations salariales, la gestion de la mise en place des 35 heures dans des conditions pour le moins peu satisfaisantes, pourrait paraître à un observateur comme plutôt surréaliste.

Compte tenu de la qualité du rapport, des préconisations, des orientations, nous ne pouvons que souhaiter qu'il ne reste pas, comme beaucoup de ses prédécesseurs, sans conséquence.

Il est à regretter le peu de temps qui nous a été donné pour formuler remarques et avis, après la consultation de nos fédérations et syndicats affiliés. Aussi, nous nous arrêterons essentiellement sur les préconisations majeures qui ont été faites sans relever de points particuliers concernant l'état des lieux.

## Les lignes directrices

Nous souscrivons complètement aux pages de ce chapitre, tant au plan de l'historicité du statut général et de sa justification, qu'au plan des mutations nécessaires à entreprendre.

Les principes qui ont toujours guidé l'action de la CFTC au cours de son histoire s'incarnent pleinement dans les préconisations qui sont avancées :

- nécessité du dialogue social qui est moteur de la juste évolution et non élément de blocage de l'administration ;
- dialogue qui doit prendre en compte non seulement les attentes des agents, mais aussi celles des usagers ;
- importance de la gestion des ressources humaines ;
- référence à la construction européenne.

## Les propositions

Les propositions qui sont faites à partir d'exemples pris essentiellement dans la fonction publique hospitalière ne doivent pas être idéalisées.

Le dialogue social dans ces différentes instances n'est pas un vrai dialogue. Les conseils de service et autres droits à l'expression directe fonctionnent mal ou peu et se réunissent toujours à l'initiative du chef de service.

La modification de la loi de 1975 n'a pas été effectuée à notre demande. Le CTP est la seule instance où les élus des communes pouvaient s'exprimer.

## La concertation : les CTP

Sur le principe de l'élection dans la fonction publique de l'État, nous n'avons pas de remarque à faire. La généralisation des élections peut être positive, surtout dans le cadre d'un regroupement sur des dates communes à l'ensemble des ministères.

En ce qui concerne le mode d'élection, des élections par sigle sont tout à fait envisageables, à condition que l'on retienne la distinction entre audience et représentativité pour éviter l'éparpillement entre organisations qui ne le seraient pas nationalement.

Le CTP n'ayant qu'un rôle consultatif, il n'est pas nécessaire de lui conserver son appellation de paritaire, probablement que dans le cadre d'une réforme, l'appellation comité technique consultatif lui conviendrait mieux.

Nous aurions néanmoins quelques réserves sur la modification du paritarisme. Aujourd'hui, dans la FPH, le jugement paraît positif pour les directeurs d'établissements car le CTE étant consultatif, le président qui ne participe pas au vote redevient directeur et n'est pas obligé de suivre l'avis du CTE. Les élus du personnel sont alors sans pouvoir.

Toutes les préconisations qui sont faites pour mieux intégrer les comités techniques dans le déroulement du processus de décision, la prévision d'un budget, la reconnaissance du rôle prépondérant des représentants du personnel dans l'orientation des politiques d'action sociale nous conviennent, à condition que l'ensemble des organisations syndicales, et pas seulement celles présentes au CTP, soient consultées.

## Développer la négociation

Nous n'avons pas d'opposition à l'élargissement du champ ouvert à la négociation et à la convention. Seul le terme de convention nous pose quelques problèmes.

La fréquence des négociations salariales est un sujet récurrent depuis plus d'une décennie. Ce problème est apparu dès que l'inflation est passée sous la barre des deux chiffres. Néanmoins, l'Interfon-CFTC a toujours considéré que les négociations salariales étaient le point dominant, majeur, des négociations.

Que de la réussite de ces dernières découlait le climat dans les services, d'autant que la très grande majorité, pour ne pas dire la totalité, des accords salariaux conclus comportaient des points qui dépassaient très largement le champ étroit du salarial.

Vouloir rendre la négociation salariale annuelle va dans un sens très positif, même si, dans les faits, des ajustements peuvent être envisagés.

Il est hors de question de faire éclater les négociations salariales par fonction publique.

En ce qui concerne les primes et indemnités, chaque fonction publique doit être indépendante ; dans ces domaines, toute tentative d'établir des équivalences est illusoire, même pour des métiers analogues.

Les élus peuvent être associés aux négociations suivant des modalités à envisager par les pouvoirs publics et ne peuvent en aucun cas être partie prenante des délégations qui négocient les rémunérations des fonctionnaires.

Pour la fonction publique territoriale, cette obligation de négocier constitue une avancée intéressante mais il faudrait instituer un plancher minimum s'appliquant à l'ensemble des collectivités (temps de travail, avantages sociaux...), pour éviter, comme c'est le cas aujourd'hui, que des collectivités ne donnent absolument rien.

Nous ne récusons pas le référendum au plan local ; cela peut être un excellent moyen pour obliger l'ensemble des organisations syndicales à se positionner.

La validité des accords signés reste une des questions majeures d'une bonne négociation conclue.

L'histoire sociale montre combien le principe majoritaire « à l'américaine » pourrait paralyser toute innovation contractuelle, compte tenu de toutes les avancées sociales promues par des « minoritaires ».

Pour la CFTC, nous pouvons considérer que l'accord est considéré comme valide s'il est signé par au moins une organisation représentative et ne fait pas l'objet de l'opposition de plus de la moitié des organisations représentatives.

L'opposition conduit à une renégociation. Si un nouvel accord est trouvé, il peut faire l'objet d'une nouvelle opposition aux mêmes conditions.

Pour les accords locaux, à l'initiative des organisations signataires, il peut être organisé un référendum auprès des agents. La validation de l'accord est confirmée si celui-ci est approuvé par la majorité des salariés.

## La force juridique des accords

Ceci constitue un point de passage obligé. Le rapport décrit parfaitement tous les cas de figure qui peuvent être envisagés. Il montre aussi toute la difficulté juridique de mise en œuvre d'un tel processus. Nous saisissons les voies qui nous sont offertes. L'enjeu est considérable, nous en retenons les axes définis ; néanmoins, il nous paraît utile, pour des décisions de cette nature, d'en débattre collectivement dans le cadre d'un groupe de travail pour aboutir à une solution applicable aux trois fonctions publiques.

Nous soulignons positivement le principe d'homologation, qui semble intéressant.

## Réarticuler le dialogue social

Pour qu'utile et indispensable que soit le dialogue social au niveau local, il faut conserver, retrouver, consolider la cohérence d'ensemble des trois fonctions publiques autour du titre I du statut général des fonctionnaires. Pour cela, il est indispensable de conserver des accords nationaux communs aux trois fonctions publiques qui peuvent ensuite se décliner par fonction publique, puis par ministère, service ou établissement.

La création d'un organisme chargé de traiter les questions identifiées propres aux trois fonctions publiques nous convient ; nous l'avons parfois appelée de nos vœux.

Notre fédération des territoriaux souhaite qu'il soit mis fin à la confusion entre les questions relatives à la FPE et à la FPT, en rétablissant l'autorité du ministère de l'Intérieur sur la FPT, les questions concernant les trois fonctions publiques relevant du domaine du ministère de la Fonction publique.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale doit pouvoir faire des propositions et, surtout, doit pouvoir faire aboutir leur étude et qu'il soit davantage reconnu.

Enfin, nous soulignons la confiance qui a pu s'établir avec la DGCL qui écoute les organisations syndicales.

Une réforme approfondie du CNFPT et des formations initiales et continues s'avère urgente et indispensable.

En conclusion, le dialogue social, par-delà les méthodes, les moyens rénovés à mettre en place pour le rendre plus permanent, plus dense, plus efficient, reste une affaire d'acteurs animés du désir de faire évoluer l'ensemble des fonctions publiques avec tous les agents, qui devront avoir un retour sur investissement, dans la perspective d'un meilleur service à rendre à l'utilisateur.

INTERFON : Fédération générale  
des fonctionnaires de l'État,  
Fédération nationale des agents  
des collectivités territoriales,  
Fédération des services de santé  
et des services sociaux

---

## Observations de la CGC <sup>1</sup>

Monsieur le Rapporteur,

Il nous semble tout d'abord nécessaire de souligner la qualité des échanges que nous avons eus avec vous en vue de l'élaboration du livre blanc sur le dialogue social.

Votre rapport s'ouvre par la définition de quatre termes : participation, concertation, consultation, négociation. Ce rappel sémantique est pour nous capital car comme vous le soulignez c'est la consultation qui domine le dialogue social dans les fonctions publiques et trop souvent cette consultation formelle tourne à l'information donnée aux organisations syndicales par les représentants de l'administration.

Les Fonctions publiques-CGC partagent votre diagnostic sur un dialogue social qui ressemble trop souvent à un exercice imposé, les organes consultatifs étant de simples chambres d'enregistrement (CTP, CAP, CHS ou comités d'établissement). De même, comme vous le rappelez, le champ de votre étude ne comprend pas la représentativité ou l'exercice du droit syndical. Dans ces domaines votre raisonnement est à droit constant ce qui reçoit notre accord.

Aujourd'hui il n'y a pas comme vous le rappelez de logique de négociation et l'on voit même le ministre de la Fonction publique se féliciter de « non accords non conflictuels » sur l'ARTT. Nous regrettons également l'absence de dialogue inter-fonctions publiques et nous souscrivons à votre remarque sur le mauvais fonctionnement des organismes consultatifs locaux. Il nous semble à cet égard que le champ départemental souvent retenu pour faire fonctionner ces organismes est trop restrictif et nous préférons l'échelon régional pour les CTP. De même pour les CAP, nous rappelons que ce qui peut sembler pertinent pour la catégorie C voire la catégorie B est souvent inadapté à la catégorie A.

En ce qui concerne vos propositions, nous sommes en accord sur la généralisation des élections pour constituer les CTP sur un jour ou une période brève mais les Fonctions publiques-CGC ne peuvent souscrire à un scrutin de liste, nous préférons un scrutin sur sigle qui nous paraît plus adapté à une campagne d'élections nationales. Ce scrutin national se ferait selon les critères de la loi Perben.

De plus, pourraient s'y présenter les organisations présentes dans les CTP. Ces élections auraient lieu tous les quatre ou cinq ans. De même l'étude d'élections par collège (A, B, C) nous apparaît souhaitable.

Les Fonctions publiques-CGC ne sont pas opposées à votre proposition de suppression de la parité en CTP. Même si nous pensons que cela ne favorisera pas la signature d'accords.

(1) Fonctions publiques-CGC, 63, rue du Rocher – 75008 Paris.

De plus l'expérience des CHS qui ne sont pas paritaires ne démontre pas une grande efficacité dans le dialogue.

Cette signature n'aura pour nous de valeur que lorsqu'elle ne s'appliquera qu'aux personnels défendus par chaque organisation syndicale. Aujourd'hui il n'y a aucune valorisation de la signature d'un accord et même parfois comme cela vient de se passer sur l'ARTT à la fonction publique hospitalière cela se retourne contre les signataires si l'on décide que le comité de suivi est ouvert aux non signataires.

En ce qui concerne les CHS, les Fonctions publiques-CGC rappellent leur demande de la création de véritables CHSCT comme au ministère de la Défense.

Nous soutenons les voies et moyens que vous proposez pour développer la négociation, sur l'obligation de négocier annuellement des rémunérations et périodiquement des déroulements de carrière, des conditions de travail, de la formation continue, de l'hygiène et de la sécurité et de l'action sociale, mais il nous semble qu'il faut adapter la durée selon le sujet.

Sur le problème de la validité des accords, nous vous ferons connaître notre point de vue après la réunion de nos instances prévue le 16 février 2002.

Les Fonctions publiques-CGC souhaitent que l'on traite et différencie les questions communes aux trois fonctions publiques de celles de chaque fonction publique et nous souhaitons que les interlocuteurs qui négocieront pour l'administration soient mieux formés et choisis en fonction de leur aptitude au dialogue et formés à l'encadrement des personnels. Les propositions concernant les sujets à aborder lors du groupe de travail obtenu par les Fonctions publiques-CGC sur la réforme des procédures budgétaires nous conviennent.

Par contre, nous sommes très réservés sur votre proposition de CAP communes à plusieurs corps en l'état actuel des statuts particuliers du fait du faible nombre d'agents dans certains corps. Seule l'évolution vers des filières de métiers permettrait de mettre à l'étude votre proposition.

Alors que nous réclamons depuis des années un renforcement des moyens de la DGAFP notamment en terme de réflexions stratégiques sur les recrutements, les compétences ou les missions de l'État. Les Fonctions publiques-CGC se félicitent de votre proposition en ce sens.

Enfin, même si cela n'était pas votre sujet principal, les Fonctions publiques-CGC souhaitent rappeler l'importance de la réflexion européenne sur le dialogue social et sur les bonnes pratiques des différents pays qu'il faudra savoir diffuser. À ce sujet, la négociation obligatoire durant le préavis de grève nous apparaît comme la première bonne pratique à diffuser au sein des trois fonctions publiques bien plus que le délicat problème du service minimum.

Nous pouvons rappeler à ce sujet que c'est une obligation légale, mais que l'administration se refuse presque systématiquement à négocier sous la contrainte du préavis au cours de cette période.

Veillez agréer, Monsieur le Rapporteur, l'expression de ma très haute considération.

Charles Bonissol

Président

---

## Observations de la CGT

Après plusieurs annonces de « négociations sur la négociation », le ministre de la Fonction publique s'est résolu – par prudence – à passer par la phase de la rédaction d'un livre blanc dont il a chargé M. Fournier.

Cette décision du ministre intervient dans un contexte très particulier qui, outre le fait que nous soyons en période préélectorale, est caractérisé et marqué par quelques données fortes :

- les difficultés croissantes à faire vivre dans la fonction publique une « politique contractuelle » qui trouve de plus en plus difficilement des organisations prêtes à approuver les propositions soumises. L'échec des négociations sur les salaires, comme de celles sur la RTT, au niveau de l'ensemble de la fonction publique comme au niveau de la quasi-totalité des ministères, illustre cette situation et motive au fond la démarche du ministre ;
- l'image ternie d'un gouvernement qui se déclare ouvert au dialogue social, mais dont la pratique, dans la fonction publique mais pas seulement (cf. place faite au dialogue avec les confédérations syndicales dans le cadre du débat sur l'assurance chômage par exemple) ;
- l'évolution des rapports de force entre les organisations syndicales de la fonction publique, comme les modifications intervenues dans les rapports intersyndicaux, constituent une donne nouvelle qui ne peut être ignorée.

La CGT s'est pleinement investie dans les débats qui se sont engagés au cours de la phase précédant la rédaction du livre blanc.

Nous avons également remis au rédacteur de celui-ci un document détaillé reprenant nos propositions en matière de dialogue social, et nous constatons que certaines de nos propositions ont été prises en compte – nous y reviendrons –.

**Ceci étant, et comme nous n'avons cessé de le dire avec force, si modifier la méthode est nécessaire, cela n'est pas suffisant pour nourrir le dialogue « vivace » dont parle le ministre.**

**En effet, pour que le dialogue social ait un sens, il faut qu'il vise un résultat de progrès social, ce qui pose incontestablement la question du contenu de la négociation, des espaces ouverts, des moyens.**

Car c'est bien là qu'apparaît la contradiction fondamentale entre aspirations des personnels, d'une part, et compression drastique des moyens de la fonction publique et, d'autre part, avec au cœur la place faite ou non à la démocratie.

Après avoir noté les limites de l'exercice, nous avons tenu à être fortement présents dans le débat comme déjà souligné, et c'est à partir de l'examen des lignes forces de nos propositions (la place accordée ne permet pas d'entrer dans les détails) et du contenu du « livre blanc », que nous souhaitons ici pointer quelques aspects essentiels et porter appréciations.

## **Se poser la question du champ du dialogue social**

Pour la CGT, et compte tenu de ce qu'est la fonction publique, sa nature, ses rapports à la nation, ses missions, le dialogue social ne peut se résumer – aussi important cela soit-il – aux seuls rapports entre les personnels de la fonction publique et le(s) employeur(s) public(s).

Parce que la fonction publique détermine des choix de société, de vie sociale, parce qu'elle est au service de la nation, des populations usagers, utilisateurs, la question de la capacité de ces derniers à intervenir à partir des besoins qui s'expriment doit être appréhendée dans le cadre d'un autre rapport de la fonction publique à la société, d'une autre conception des modes de fonctionnement de la fonction publique à tous niveaux. Le « cadrage » initial du ministre de la Fonction publique n'incluait pas cette dimension, alors que la CGT exigeait qu'elle soit prise en compte et que soit par exemple abordée la question des lieux d'intervention des usagers, utilisateurs, pour qu'ils puissent intervenir dans le processus d'élaboration des décisions, de leur exécution, comme dans l'appréciation de l'efficacité du service public.

Nous relevons que le livre blanc y fait référence. C'est un premier pas. Mais s'en tenir à mettre en évidence l'existant, à lui donner l'importance qu'il n'a pas, et négliger l'aspect propositionnel, ne permet pas de donner à cette question toute la place qu'elle mérite, place qui est sur certains aspects centrale.

Pour ce qui est des personnels, c'est à partir de l'agent que nous raisonnons, des capacités qui lui sont données ou non d'intervenir sur tout ce qui le concerne en qualité de salarié de la fonction publique, ce qui nous conduit à poser notamment la question de droits nouveaux, une autre approche de la négociation, une autre conception des organismes consultatifs, de leurs compétences, de leurs modes de fonctionnement, du sort réservé à leurs travaux.

## **La question incontournable des droits nouveaux**

Le livre blanc ne traite pas de cette question.

L'auteur le justifie en précisant que la réflexion qui lui était confiée n'avait pas cet objet, même si « elle n'était pas sans rapport avec lui ». Nous estimons pour notre part que la question des droits nouveaux est incontournable.

Constatons tout d'abord que les droits actuels dont disposent les personnels, leurs représentants, les organisations syndicales, sont sans commune mesure avec ce qui est indispensable pour que se développe un réel dialogue social. Il y a urgence à redéfinir le niveau des droits et des moyens syndicaux comme à garantir l'exercice des libertés syndicales. Sans être exhaustifs, citons quelques aspects :

- élargir le champ ouvrant droit à décharges d'activité de service (au lieu d'autorisations d'absences), augmenter leur volume, assurer le remplacement effectif et identifié ;
- dégager des moyens et droits nouveaux en lien avec les nouveaux niveaux institutionnels ou organisationnels émergents (à noter que le livre blanc lui-même fait référence aux nécessaires « consultations » au niveau des ARH pour la fonction publique hospitalière, d'envisager pour la fonction publique territoriale une représentation des employeurs à l'échelon national par exemple, mais aussi régional ou départemental, d'aborder la déconcentration du dialogue social dans la fonction publique de l'État, sans en tirer aucune conséquence au niveau des droits et moyens) ;
- prendre en compte les évolutions des techniques et des moyens de communication dans les attributions et droits d'accès des organisations syndicales ;
- garantir les libertés syndicales. Assurer l'égalité de traitement avec les collègues des agents bénéficiant de décharges partielles ou totales de service ;
- pour ce qui est des représentants élus ou mandatés dans les organismes de concertation, il est nécessaire de faire évoluer les droits et moyens.

Aller jusqu'au bout de la démocratisation nécessite aussi des droits nouveaux **pour l'ensemble des personnels** afin qu'ils puissent intervenir sur tout ce qui fait leur réalité quotidienne.

La question des usagers est indissociable de celle des mesures à prendre : on ne manque pas de le rappeler aux organisations syndicales. Cela est aussi vrai en matière de dialogue social et l'impasse faite par le livre blanc sur toute cette discussion des droits nouveaux nuit à la crédibilité des propositions formulées par ailleurs.

## Concernant la négociation

Le livre blanc comporte sur ce point des propositions que nous approuvons.

C'est le cas pour ce qui est de **l'extension du champ ouvert à la négociation**, même si on peut discuter la rédaction limitative proposée et réfléchir à un champ plus large – c'est le cas également sur **l'obligation de négocier** –.

Sur la **périodicité** concernant la négociation salariale, nous maintenons notre demande de **l'annualité**.

La périodicité proposée pour les autres domaines ouverts à la négociation relève d'une intention louable : celle d'obliger à négocier périodiquement. Il serait très certainement souhaitable de faire du délai proposé – cinq ans – un maximum. L'expérience montre – précarité, formation, par exemple – que la rapidité de certaines évolutions, l'urgence de certaines situations, rend plus que hasardeux de prédéterminer les rythmes de négociations : ce sont les réalités sociales qui imposent. À ce sujet, nous relevons

que le livre blanc ne reprend pas notre demande **d'ouverture de négociations à l'initiative des organisations syndicales**, ce qui continue à faire des autorités les seuls décideurs de l'ouverture ou non des négociations.

Il y a là un vide qui, de fait, conduit à ne pas reconnaître la négociation comme étant un droit des salariés.

La CGT approuve le positionnement calendaire de la négociation salariale au printemps, c'est-à-dire en amont des arbitrages budgétaires ; c'est ce que nous revendiquons.

Il est toutefois surprenant d'y voir ajouter qu'en cas de période électorale, l'année concernée devrait être couverte par un accord pluriannuel afin d'éviter les négociations ! !

Au-delà, le livre blanc est en fait tourné vers l'objectif de la portée de l'accord et de sa force juridique.

La jurisprudence rappelle que la position statutaire et réglementaire du fonctionnaire implique l'absence de valeur juridique de tout accord entre l'administration et les fonctionnaires ; les garanties fondamentales relèvent de la loi et aucun acte contractuel ne peut être supérieur à la loi.

Par ailleurs, la nature même de la fonction publique donne au Parlement, aux élus, aux exécutifs, le pouvoir, le devoir, de décider ou non des intérêts collectifs.

En fait, les mesures préconisées – **l'élaboration contractuelle d'actes réglementaires** – ne sont pas sans risques et, par ailleurs, n'apportent pas fondamentalement du « plus » aux personnels et aux organisations syndicales au regard du dit accord.

Tout d'abord, et le rapporteur le souligne, une série de dispositions devraient être prises pour « encadrer » un accord qui aurait une force juridique contraignante :

- que cela ne porte pas sur des mesures relevant du législatif. Or, la question est que beaucoup de mesures, pour ne pas dire la quasi-totalité, relèvent directement ou non du législatif, ne serait-ce qu'au travers de leur impact budgétaire et la loi des finances, ou leur incidence sur la situation des fonctionnaires et le statut général. Sauf à organiser des glissements importants vers le domaine réglementaire, avec les incidences que l'on peut imaginer sur le rôle des élus et la situation des fonctionnaires, il y a là une situation qui demande une analyse beaucoup plus fine ;
- par ailleurs, le livre blanc rappelle que **l'homologation de l'accord** ne doit pas être obligatoire.

Et nous touchons, ici, au fond de ce qui fait de ces dispositions un formidable « faux-semblant ».

En effet, l'autorité publique qui négocie est, directement ou non, celle qui homologue pour l'État, ou « l'encadre » de très près pour les autres versants de la fonction publique (ARH, dans la fonction publique hospitalière ; assemblée délibérante dans la fonction publique territoriale).

On imagine assez mal une autorité négocier un accord qu'elle n'homologuera pas, ce qui renvoie donc à une prédétermination de l'accord, au moins dans ses aspects majeurs, par l'autorité administrative, et le renoncement d'aller jusqu'à un accord si le cadre est dépassé (cas de figure prévu par le livre blanc).

Mais que s'est-il passé dans la dernière période, tant sur les salaires que sur la RTT ?

Le gouvernement a renoncé et repris ses propositions initiales sous la forme d'actes réglementaires unilatéraux.

Ainsi, en dehors de l'expression d'un rapport de force qui contraigne les pouvoirs publics à négocier à partir des revendications exprimées, et non de ce qu'elle s'est préalablement fixée, la négociation restera bien enfermée dans un cadre préétabli (ce qui par ailleurs ne préjuge pas de la portée des mesures susceptibles d'être décidées dans un tel cadre).

L'important demeure, et demeurera bien, non pas la « validité » d'un accord, mais le contenu concret des mesures.

D'autant que hors l'homologation, la deuxième condition concernant la validité de l'accord est celle de la représentativité des signataires, qui n'est pas sans poser problème telle que présentée.

Soulignons tout de suite que nous approuvons dans son principe (on peut discuter la forme des « collèges », le niveau de l'élection...) la proposition de **généraliser les élections aux CTP** sur liste syndicale. De telles élections doivent concerner l'ensemble des personnels quel que soit leur « statut » comme il est préconisé.

Après avoir souligné l'intérêt, et la nécessité d'aller « à terme » vers l'accord majoritaire, le livre blanc suggère deux solutions dont la caractéristique est de **valider des accords** approuvés par des organisations pouvant représenter **une minorité des personnels** : 25 ou 15 % selon les cas !

Nous récusons fermement de telles conceptions qui détournent les « *principes démocratiques qui nous gouvernent* » pour reprendre l'expression du rédacteur du livre blanc.

**Il doit y avoir une majorité qui s'exprime « pour » : c'est bien cela le fondement de la démocratie. Ajoutons que cela conduit à ce que l'employeur aille le plus loin possible afin de trouver les bases d'un accord, ce qui ne peut être que favorable aux salariés... Toute autre solution ne sert qu'à prêter le flanc aux manœuvres de division entre organisations syndicales au détriment d'avancées concrètes.**

Concernant les commissions de suivi, et alors que le livre blanc se contente d'exposer des différences d'appréciations, nous réaffirmons notre contestation d'une mise en place qui exclut les non signataires, et ce pour plusieurs raisons :

– le texte, son contenu, n'appartiennent pas aux seuls signataires. Ils résultent d'un débat, d'une construction, auxquels tous les syndicats ont

participé quelle que soit l'appréciation globale présentée au terme de la négociation ;

- la participation au suivi réservée aux seuls signataires constitue une pression et une prime à la signature pouvant conduire à fausser le positionnement des organisations syndicales ;

- les commissions de suivi engagent parfois des discussions sur des points non traités dans la négociation, ce qui revient en fait à exclure des débats certaines organisations (exemple le dossier des aides-soignants dans la fonction publique hospitalière).

## Sur les organismes consultatifs

Il est souligné dans l'état des lieux une situation beaucoup plus dégradée pour ce qui est des CTP que pour les CAP.

Cette affirmation reste à vérifier. Certes la nature des questions débattues dans les CTP met largement en évidence les oppositions fortes de conception et la systématisation du rejet des propositions syndicales, la transformation de l'organisme en « *chambre d'enregistrement* ».

Il n'en demeure pas moins que dans les CAP des problèmes importants existent aussi notamment dans le domaine des promotions et avancements et ce en raison de l'insuffisance des possibilités ouvertes dans des carrières très pyramidales percutees par des masses importantes d'agents éligibles mais non promus.

On ne peut ignorer une telle situation, pas plus que ses causes profondes.

La proposition formulée de mettre fin à la parité dans les CTP est loin d'être une disposition permettant de donner plus de clarté et éventuellement de vigueur au dialogue.

Nous récusons le caractère jugé « *plutôt positif* » de ce qui a été mis en place dans ce sens dans la fonction publique hospitalière et qui est pris en exemple pour justifier l'élargissement à la fonction publique territoriale et à la fonction publique de l'État. Notre jugement est que cela n'a fondamentalement rien changé.

Nous demandons l'instauration d'un **pouvoir de renvoi** avec effet suspensif pour de nouvelles propositions lorsque les représentants d'une majorité des personnels n'émettent pas un avis favorable sur les propositions initiales. Une telle disposition permettrait un réel approfondissement des débats en CTP.

Le livre blanc fait par ailleurs une série de propositions que nous approuvons :

- la reconnaissance du droit à expertise études, enquêtes, et la définition de moyens qui permettent d'exercer ce droit ;

- l'élargissement des compétences des CTP sur certains points (là aussi le contenu de cet élargissement aux décisions structurantes pour l'exercice des missions reste à approfondir) ;

– l’option pour une intervention en amont, dans l’élaboration du processus de décisions, et non en aval, ce qui en réduit la teneur au rôle d’information.

## **L’articulation et le niveau de la négociation et de la concertation**

Dans le document que la CGT a remis au chargé de mission, nous avons souligné la nécessité d’**articuler la représentation du ou des employeurs avec le champ de la négociation** ; le principe de la transposition sur tel ou tel versant n’étant pas un bon principe, et fragilise de fait l’unicité de la fonction publique. C’est dire si nous approuvons tout ce qui tend à dépasser la situation actuelle dans ce domaine.

Il en est ainsi de la clarification et de l’affirmation du rôle du ministre de la Fonction publique, de la mise en place d’un lieu de dialogue social commun à l’ensemble des versants de la fonction publique pour l’examen de textes applicables à tous.

Par ailleurs la CGT rappelle son attachement à l’unicité statutaire, ce qui nous conduit à nous interroger sur les conséquences de l’éclatement des lieux de négociations sur certains points, sous réserve de clarifications, entre les différents versants de la fonction publique.

Nous sommes également favorables à rapprocher des personnels des lieux de concertation et de négociation (par ministère, comme au niveau déconcentré ou décentralisé) sur des domaines relevant de ces niveaux, les conditions étant de se situer **dans le cadre des garanties nationales (statut, grille indiciaire, rémunérations) conjuguant ainsi unicité et spécificité.**

## **Sur les aspects spécifiques au dialogue social dans la fonction publique de l’État**

Au-delà de la place du dialogue social dans le cadre de la déconcentration (voir ci-dessus) le livre blanc insiste particulièrement sur son articulation autour de la réforme budgétaire introduite par la loi du 1<sup>er</sup> août 2001.

Certes cette loi existe, mais chacun connaît aussi les lourdes réserves émises par la CGT. Nous soutenons la proposition d’un groupe de travail émise par le livre blanc, mais nous pensons que le champ devrait en être élargi aux conditions même de définition et de mise en œuvre des choix opérés – « *en régime de croisière* » – au plan national comme au plan déconcentré.

## **Sur l'organisation du dialogue social dans la fonction publique territoriale**

La CGT se félicite que le rapport préconise une réflexion sur la représentation collective des employeurs publics locaux qui fait aujourd'hui défaut.

Il nous semble cependant inopportun d'identifier totalement les questions de la gestion collective des carrières des fonctionnaires territoriaux, d'une part, et des négociations nationales, d'autre part.

La CGT se prononce pour la création, avec affiliation obligatoire, de centres départementaux de gestion pour la catégorie C, de centres régionaux pour la catégorie B, et d'un centre national de gestion pour la catégorie A.

Mais ce centre national de gestion ne saurait avoir vocation à être le lieu de négociations et de conclusions d'accords de portée nationale. Il demeure pour nous souhaitable que les trois grandes associations d'élus locaux des communes, départements et régions, puissent constituer une « *plate-forme* » des employeurs publics locaux.

## **Sur l'organisation du dialogue social dans la fonction publique hospitalière**

La CGT a contesté la mise en place des agences régionales d'hospitalisation. Elle conteste tout autant que celles-ci puissent être considérées comme des représentants de l'État avec lesquelles pouvaient s'engager d'éventuelles concertations, voir négociations.

Le constat sur l'insuffisance (voire l'absence) de marges de manœuvre pour le dialogue social est partagé. Et ce n'est pas le « *respect de la subsidiarité* » préconisé qui changera en quoi que ce soit le volume des moyens dans leur globalité.

Le dialogue social, tant au niveau des établissements qu'au niveau territorial, ne pourra s'établir dans de bonnes conditions, prendre corps, que dans un contexte où les moyens sont donnés à tous les niveaux, pour que les hôpitaux publics assurent l'ensemble de leurs missions de soins. C'est incontournable.

---

## Observations de Force ouvrière

Notre organisation syndicale partage globalement le constat qui est fait dans l'état des lieux du livre blanc, approuve la ligne directrice affichée dans la deuxième partie qui tend à respecter la spécificité de la fonction publique.

Nos désaccords apparaissent dès le chapitre 2.2 lorsqu'il nous est expliqué que les mutations sont cependant nécessaires pour tenir compte de la réforme de la loi organique sur les lois de finances et, plus largement, de la réforme de l'État.

En fait, il s'agit d'adapter le dialogue social à la notion de contractualisation de l'État, en facilitant *« l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une culture de contrat »*.

Ce n'est pas un hasard si, dans le privé comme dans le public, le dialogue social est un débat d'actualité. C'est la refondation sociale du MEDEF, c'est la déclaration du Président de la République à l'occasion des vœux le 8 janvier aux forces vives, c'est encore le ministre de la Fonction publique qui, lors d'un colloque européen le 27 novembre 2000, clame *« que le fait du prince, même si le prince est élu, est un privilège archaïque »*.

Outre le fait que les règles du dialogue social ne peuvent être identiques dans le privé et dans la fonction publique, compte tenu du rôle particulier de cette dernière, se pose en filigrane l'évolution du mode de fonctionnement de notre société qui, comme le précise le livre blanc *« pousse à l'affirmation de l'autonomie des individus et des groupes qu'ils constituent »*.

Cette contractualisation de la société a évidemment des conséquences sur le rôle de l'État et la conception de la fonction publique. Ce mouvement d'universalisation du contrat tend à transférer dans le champ contractuel ce qui était auparavant du domaine de la loi.

Du côté de la loi, ce sont les textes et les règles qui s'imposent à nous indépendamment de notre volonté et qui s'appliquent donc à tous ; du côté du contrat, ce sont des règles librement consenties entre des personnes et qui peuvent donc être différentes selon les groupes, ce qui peut conduire au communautarisme ou à la régionalisation.

Marc Blondel l'expliquait fort bien dans son rapport lors du dernier congrès confédéral : *« En posant l'idée d'une nouvelle constitution sociale, le MEDEF a surtout posé le problème de la Constitution et des institutions républicaines. Que l'on soit pour ou contre la V<sup>e</sup> République est accessoire. Dans le cas présent ce qui est posé, c'est surtout la nature républicaine de la Constitution qui s'exprime notamment dans la relation entre loi et contrat »*.

Michel Sapin, quant à lui, affirme que c'est un privilège archaïque de laisser le pouvoir exécutif décider seul.

C'est pourquoi les auteurs du livre blanc ont quelques difficultés à concilier la réaffirmation des principes du statut et la commande faite par le ministre de la Fonction publique pour répondre aux orientations de la réforme de l'État.

Selon les auteurs : « *Extension du champ de la négociation, institution d'une obligation de négocier, référence au principe de majorité et ouverture d'une procédure d'homologation* » apparaissent comme les quatre éléments solidaires d'une réforme d'ensemble.

Force ouvrière ne revendique pas de cogérer l'État parce que nous considérons que les organisations syndicales ou même les fonctionnaires en tant que tels n'ont aucune légitimité en la matière. Nous n'entendons pas nous substituer aux politiques : c'est le rôle du Parlement et du pouvoir exécutif régulièrement élus par l'ensemble des citoyens.

La cogestion avec le syndicalisme prétendument autonome dans certains ministères en montre d'ailleurs les limites et les dangers !

Nous sommes très attachés aux principes du statut définissant les droits et obligations des fonctionnaires, qui les placent dans une position statutaire et réglementaire, ainsi qu'aux organismes consultatifs et paritaires qui en découlent et qui sont basés sur la démocratie représentative.

L'absence de volonté politique apparaît également dans les organismes qui ne sont pas paritaires.

C'est pourquoi, compte tenu des dix années d'expérience des CTE, nous revendiquons le retour au paritarisme dans la fonction publique hospitalière.

Le dialogue social est tributaire d'une volonté réelle des pouvoirs publics, il ne se nourrit pas de discours ou de méthode, mais de résultats.

En ce qui concerne la compétence des CTP, nous sommes favorables à un meilleur contrôle de la situation des effectifs, tant sur le plan quantitatif que qualitatif afin de combattre notamment le recours à l'emploi précaire, mais nous ne voyons pas quelle justification il y aurait à faire prononcer les CTP sur le budget des services préalablement établis dans le cadre de la généralisation de la maîtrise comptable et de la globalisation des crédits :

- est-ce bien le rôle d'un CTP de définir des priorités dans les missions en fonction des moyens attribués ?
- que serait un État de droit où les fonctionnaires décideraient seuls de ne plus appliquer ici ou là certaines dispositions législatives ou réglementaires ?
- que deviendrait alors le principe républicain d'égalité ?

Dans la fonction publique de l'État, comment pourrions-nous accepter, dans le cadre de la globalisation des crédits, de mettre en œuvre le slogan « *moins de fonctionnaires, mais mieux payés* » en donnant compétence aux CTP sur la répartition des effectifs et sur les régimes indemnitaires en application de la circulaire commune budget et fonction publique du 12 juillet 1996 sur les contrats de service qui permet, d'un budget à l'autre de redistribuer au niveau des services 20 % des économies réalisées

dans la limite de 5 % de la masse salariale par abondement des indemnités existantes ?

Michel Sapin souhaite revenir au statut de 1946 qui permettait, entre autres, la rémunération au mérite. C'est sans doute pour cette raison que le gouvernement actuel nous a refusé l'abrogation de cette circulaire.

La rémunération liée à la performance découlerait ainsi de la capacité des agents à accepter la diminution des effectifs et des missions

Souvenons-nous de la grande manifestation de décembre 1980 contre le rapport Longuet qui proposait de réduire à 400 000 le nombre des fonctionnaires !

Cette notion d'intéressement rappelle les propositions de M. Delors qui, en 1992, proposait de découper les salaires en trois parties pouvant évoluer de façon indépendante :

- salaire parité, fonction des résultats de l'économie (valeur du point négocié au niveau national et inter-fonctions publiques) ;
- salaire spécificité, fonction des résultats d'une entreprise ou d'une administration (négociation ministérielle ou directionnelle) ;
- salaire promotion, fonction des résultats d'un individu ou d'un groupe d'individus (négociation locale).

On comprend mieux ainsi pourquoi la nouvelle loi organique transforme les budgets de moyens en budgets d'objectifs et d'évaluation !

Dans ce contexte, la valeur du point d'indice sera peut-être encore négociée au niveau inter-fonctions publiques mais risque de ne représenter qu'une partie de plus en plus réduite du traitement global sans oublier les conséquences redoutables que cela entraînera au niveau du code des pensions.

Que restera-t-il également du principe d'égalité des agents appartenant à un même corps ?

Il est vrai que le Conseil d'État est d'avis que ce principe est respecté lorsque l'on divise les agents en groupe de 50 pour apprécier leurs mérites respectifs.

Lorsque l'on pense aux années de combats qu'il a fallu mener pour réduire les différences de traitement liées aux zones de résidence ! Mais décentralisation et régionalisation obligent...

Par ailleurs, nous sommes opposés à tout ce qui pourrait progressivement transformer les CTP en comités d'entreprise : c'est pourquoi nous n'acceptons pas l'extension à la fonction publique de l'État du principe d'élection des membres du CTP.

Nous craignons, de plus, une diminution de la participation électorale aux CAP qui légitime la représentativité des organisations syndicales dans la fonction publique de l'État.

C'est aussi pour cette raison, et d'autres plus fondamentales, que nous ne sommes pas favorables à la disparition des CAP par corps au profit de CAP par catégories.

En revanche, nous sommes d'accord pour ne pas transformer les CTP en comités tripartites en y intégrant une représentation des usagers car ce serait y introduire inévitablement une représentation d'intérêts particuliers s'opposant à l'intérêt général.

Les conditions du dialogue social dépendent des spécificités de chaque secteur de la fonction publique.

Ainsi, pour la fonction publique territoriale, le principe de libre administration des collectivités locales pose de façon particulière l'articulation entre les rôles respectifs du contrat et de la loi. Il nous paraît donc difficile d'organiser parallèlement au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, une représentation nationale des employeurs compétente en matière de dialogue social, compte tenu des nombreux problèmes techniques et politiques que cela pose.

C'est le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale qui, par sa position nationale, doit avoir un rôle central et national dans le dialogue social. Il s'agit pour cela de lui donner les moyens humains, techniques et statistiques nécessaires.

Par ailleurs, le CNFPT, qui est un opérateur technique de la fonction publique territoriale et essentiellement de la formation, n'a pas à intervenir de manière particulière dans ce domaine car il ne doit pas être simultanément arbitre et opérateur.

Cependant, la pluralité des « tutelles » gouvernementales pour les collectivités territoriales ne facilite pas les choses. C'est pourquoi notre organisation syndicale considère souhaitable l'institution d'un interlocuteur gouvernemental unique, identifié et responsable.

Pour la fonction publique hospitalière où il existe déjà des CTE, on ne peut que constater un dysfonctionnement endémique qui conforte notre position puisque leur rôle consiste le plus souvent à entériner les décisions centrales et les restrictions budgétaires.

Devant ce constat, il a été instauré des conseils de service et groupes d'expression afin d'impliquer les personnels dans l'élaboration des projets de service ou de département qui sont un des moyens de contourner les organisations syndicales et d'impliquer les « acteurs » dans la cogestion du projet d'établissement.

L'objectif ne serait-il pas de mettre au pas les syndicats qui seraient trop enclins à revendiquer leur indépendance vis-à-vis de la gestion du projet d'établissement ?

Dans les trois fonctions publiques, se pose le problème de l'articulation des rôles respectifs des CHS, CHSCT et des CTP ou autre CTE. Nous exigeons que les avis des comités d'hygiène et de sécurité soient plus contraignants pour l'administration.

Le dialogue social a effectivement besoin d'être développé dans la fonction publique. Cela serait relativement facile en faisant fonctionner correctement ce qui existe et en tenant compte concrètement des avis et propositions des organisations syndicales dans les instances paritaires.

Il en est ainsi de la commission de recours dont les avis sont quasi systématiquement ignorés par les administrations.

En ce qui concerne la fonction publique de l'État, la DGAFP, outre ses missions envers les départements ministériels, devrait également mieux définir et conduire les politiques interministérielles nationales dans ses domaines propres, et les structures dont elle a la charge : hygiène et sécurité, action sociale, gestion des corps, comité médical supérieur, commissions de réforme ; ceci pour remédier à l'asphyxie des instances nationales, aux incohérences ou aux inégalités d'une région à l'autre, et éviter un éclatement prévisible des politiques interministérielles nationales.

De façon générale, les pouvoirs publics ont une tendance certaine à considérer que le dialogue social se limite à faire cautionner par les organisations syndicales ce qui a été décidé.

Nous avons constaté cela par exemple lors des dernières négociations salariales.

Il nous semble que les propositions faites pour apprécier la validité d'un accord vont dans ce sens.

En effet, jusqu'à maintenant, c'était le gouvernement qui appréciait en fonction de ses intérêts politiques si tel ou tel accord était valide pour conforter les positions qu'il prend dans le cadre des attributions constitutionnelles du pouvoir exécutif.

En voulant instaurer le principe du contrat collectif générant du droit dans la fonction publique, le gouvernement cherche en fait à faire cautionner par les organisations syndicales les orientations prises dans un contexte libéral de restrictions budgétaires et qui sont déjà décidées notamment dans les programmes pluriannuels européens des finances publiques.

C'est ainsi que, pour créer du droit, il faut précisément définir les conditions de validité d'un accord.

Elles peuvent déboucher sur la validation d'un accord signé par une seule organisation syndicale (qui représente au moins 15 %... de quoi ?) sous prétexte que les autres organisations syndicales ne s'opposeraient pas expressément à la conclusion de l'accord.

Si l'on prend l'exemple des négociations salariales dans la fonction publique, quelle organisation syndicale peut jouer la politique du pire en la matière ?

Quel responsable syndical peut obtenir un mandat de ses structures pour refuser toute augmentation des salaires sous prétexte que l'augmentation proposée serait insuffisante ?

Quelle déresponsabilisation de l'État employeur qui pourrait ainsi :

- soit trouver un bon prétexte pour ne donner aucune augmentation ;
- soit recourir à de nouvelles négociations en lâchant un peu plus, mais condamnant par la même occasion la ou les organisations syndicales signataires, ce qui paraît impossible dans la fonction publique ;

- soit décider unilatéralement d'une augmentation, donc en provoquant les organisations signataires ou non ;
- soit d'appliquer l'accord malgré l'opposition formelle des organisations syndicales majoritaires, ne serait-ce qu'en période électorale par exemple.

Dans un tel système, c'est l'État qui gagne à tous les coups !

C'est le moins-disant social organisé.

Nous nous félicitons de la proposition qui est faite de l'obligation de négociation salariale annuelle qui correspond à l'une de nos revendications pour éviter que les accords pluriannuels ne débouchent sur une année blanche tous les trois ans.

Nous rappelons que notre organisation syndicale s'est opposée aux commissions ou comités de suivi et n'est pas favorable au principe du référendum qui est essentiellement utilisé pour tenter d'opposer le personnel aux organisations syndicales notamment au niveau local.

En revanche, le principe d'une négociation quinquennale sur les autres dossiers peut conduire à figer toute évolution durant cette période.

D'ailleurs certains aujourd'hui mettent en avant l'idée que, pendant la période d'un accord, les actions de grève seraient interdites pour modifier les accords conclus.

Le problème de la négociation pendant les préavis de grève serait ainsi réglé puisque la grève serait interdite.

Ce serait la fin du fin ! Les organisations syndicales non signataires n'auraient même plus le droit de combattre les accords minoritaires pour les améliorer.

Les propositions faites par ailleurs pour « créer du droit » ont pour objet de ne pas déjuger le ministre de la Fonction publique et débouchent sur une véritable usine à gaz qui oscille entre la convention collective et le statut. De même, le système d'homologation aux différents niveaux administratifs s'apparente à la revendication du MEDEF qui prône la substitution des accords d'entreprises aux accords de branche, ce qui tendra à démanteler les conventions collectives dans le secteur privé. Il en serait de même pour le statut général et les statuts de corps nationaux.

Un système d'homologation ne crédibilise en rien le dialogue social dans la fonction publique.

Il suffit de regarder ce qu'il en est en Espagne pour mesurer les limites de ce processus, à travers les explications fournies par le syndicat CC OO (Commissions ouvrières d'Espagne) :

*« À l'origine, c'est la loi 7/90, approuvée par le Parlement espagnol qui établit que les rétributions des employés publics sont objet de négociation collective, avec obligation de négocier sur cette question et considère qu'un accord entre l'administration et les employés publics oblige les deux parties sans qu'il puisse être modifié de façon unilatérale par les parties de la négociation.*

*« Ainsi, dans ce cadre est acté l'accord salarial souscrit par l'administration de l'État et les syndicats de la fonction publique, le 15 septembre 1994. L'accord établissait dans l'une de ses clauses et pour les années 1995, 1996 et 1997 l'augmentation salariale correspondant au moins aux prévisions budgétaires de l'IPC (augmentation des prix à la consommation). Cet accord fut approuvé par le Conseil des ministres et publié au Journal officiel.*

*« À la fin de 1996, la nouvelle administration de l'État ne respecte pas le contenu de cet accord et décide unilatéralement le blocage des rétributions des employés publics pour 1997.*

*« Trois ans après qu'il ait été fait appel par les syndicats espagnols signataires, l'arrêt de la "Audiencia nacional" annule la décision du Gouvernement qui bloquait les salaires des fonctionnaires pour l'année 1997 et le condamne à payer l'augmentation des salaires pactés avec les syndicats, plus les sommes non perçues pendant les années successives suite à la non-exécution de cette augmentation salariale.*

*« Cet arrêt reconnaît l'importance de la négociation collective et confirme que les accords et les pactes signés par l'administration et les syndicats ont un caractère contraignant et que leur non-exécution serait absurde.*

*« L'importance politique de ce jugement se trouve dans la reconnaissance du droit à la négociation collective dans la fonction publique espagnole. La "Audiencia nacional" s'est appuyée sur la réglementation internationale (spécialement sur la Convention 151, art. 7 de l'OIT) et sur la législation espagnole pour établir et consolider les principes de la plus haute importance en matière socioprofessionnelle déjà réglementée dans notre système juridique mais niés à diverses reprises dans la pratique :*

*– reconnaissance expresse des droits des employés publics à la négociation collective, rétributions incluses. Y est en outre reconnue l'obligation pour les deux parties de la négociation de bonne foi, dans l'intention de parvenir à des accords,*

*– assure l'obligation de l'administration publique de respecter les accords légitimement reconnus qui ne peuvent être non exécutés de façon unilatérale par le gouvernement (comme l'avait déjà exprimé l'OIT), même si ces accords ont été souscrits par le gouvernement antérieur,*

*– le gouvernement est obligé d'inclure dans le projet de loi de finances qu'il présente devant le Parlement, les engagements pris préalablement avec les syndicats.*

*« Ce jugement qui se rapporte à un accord salarial pour les années 1995, 1996 et 1997 n'a toujours pas été suivi d'effet car le gouvernement espagnol met en avant les conséquences importantes sur l'évolution de la dette publique et le respect des critères de convergences européennes ».*

*Rappelons, par ailleurs, que la France n'est pas signataire de la Convention C 151 sur les relations de travail dans la fonction publique.*

**Compte tenu des délais qui nous ont été donnés pour formuler nos observations, nous n'avons développé que les questions essentielles en tentant de tenir dans les cinq pages imposées.**

Pour la Fédération des services  
publics et de santé –  
Force ouvrière

Camille Ordronneau,  
secrétaire général.

Pour la Fédération générale  
des fonctionnaires – Force ouvrière

Roland Gaillard,  
secrétaire général.

---

## Observations de la Fédération syndicale unitaire (FSU)

Dans son introduction le rapporteur souligne son choix qui a été d'avancer sous sa « *propre responsabilité un certain nombre d'orientations, qui tiennent compte (...) des observations et des idées recueillies au cours de (ses) rencontres, mais autour desquelles il n'y a pas nécessairement unanimité* ». Nous ne pouvons que lui en donner acte. Si nous retrouvons dans le texte certaines des idées que nous avons avancées, nous ne pouvons que déplorer l'absence de préoccupations centrales pour nous et constater en revanche qu'y figurent des propositions pour lesquelles nous avons exprimé notre opposition et d'autres sur lesquelles nous restons interrogatifs ou sceptiques.

Il nous faut rappeler en premier lieu que lorsque cette mission avait été confiée à Jacques Fournier nous avions dit publiquement qu'il y avait bien des progrès à accomplir en matière de dialogue social, que nous avions des propositions à faire mais que la situation de blocage à laquelle nous étions confrontés venait d'abord du refus gouvernemental de répondre aux revendications formulées par les personnels. Cette situation de blocage a perduré au plan interministériel pendant toute la période de rédaction du rapport : quelles que soient les conclusions qui pourraient être tirées de celui-ci le renouveau du dialogue social implique aussi de la part du gouvernement les gestes nécessaires pour sortir du blocage.

Cela posé, il faut reconnaître aux propositions de Jacques Fournier un mérite : il entend s'inscrire « *très clairement dans le cadre de la conception française de l'État et de la fonction publique* » qui place le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire ; c'était notre souci et nous sommes satisfaits de voir ce principe clairement affirmé, même si nous pouvons nous interroger sur sa traduction dans certaines propositions concrètes.

De la même manière nous nous retrouvons relativement bien dans plusieurs types d'idées qui sont avancées par le rapport. Et d'abord l'idée qu'il faut élargir les attributions des CTP et aussi leur donner la capacité de faire procéder à des études et des enquêtes : nous partageons le postulat qu'ils pourraient ainsi jouer un rôle nouveau dans le dialogue social. Nous sommes en revanche interrogatifs sur les effets réels de la suppression du caractère paritaire des CTP : il conviendrait de regarder de près ce qu'il en est par exemple des CHS.

De même nous nous retrouvons dans l'idée d'instaurer une obligation de négocier à date régulière, avec des intervalles variables selon les thèmes de négociations tenant compte également du calendrier budgétaire : nous sommes d'accord avec l'affirmation que l'obligation de négocier ne signifie pas obligation d'aboutir à un accord mais qu'elle peut éviter que le dialogue soit unilatéralement et arbitrairement rompu, comme c'est le cas aujourd'hui.

Mais cet accord avec des orientations qui ne sont pas mineures – le fait de ne pas y insister longuement ne signifie pas que nous en minimons l'importance – s'accompagne de désaccords sur des points centraux qui pèsent sur l'ensemble du dispositif proposé.

Regrettons d'abord que la question des droits syndicaux ait été écartée *a priori* pour des raisons de temps : pour nous cette question est en rapport étroit avec celle du dialogue social. Pour dialoguer il faut que les représentants des personnels aient les moyens de le faire aussi bien en termes de moyens juridiques que de moyens matériels.

Complémentairement nous devons exprimer notre scepticisme vis-à-vis de l'*a priori* selon lequel il n'y aurait rien à modifier en matière de CAP sinon en créer là où elles n'existent pas : comme si par exemple la question des droits des élus dans un contexte de gestion renouvelée des ressources humaines, de développement de la gestion informatique se posait dans les mêmes termes qu'en 1982. À cet égard il faut aussi s'interroger sur les conséquences que peut avoir dans certains petits corps une éventuelle augmentation du nombre de candidats avec le risque de ne pas pouvoir présenter des listes complètes.

Ces faiblesses rapidement évoquées, sont à notre avis liées à l'absence de réponse à une question pour nous centrale, celle des critères de représentativité des organisations syndicales et de sa reconnaissance. Nous avons eu l'occasion de rappeler aux rapporteurs sa double dimension.

Il s'agit d'abord de la composition des instances et notamment du CSFPE qui permet à l'autorité, en l'occurrence le gouvernement, de s'écarter du résultat des élections en attribuant *a priori* des sièges dits de « préciput ». Le texte du rapport décrit cette situation. Mais il n'y apporte aucune réponse, se contentant de renvoyer au débat qui existe au plan interprofessionnel. Or ce dispositif sur mesure propre à la fonction publique permet à l'autorité administrative le droit de s'écarter du choix fait par les fonctionnaires à travers leur vote.

Il s'agit ensuite de la possibilité pour toute organisation syndicale de se présenter au suffrage des personnels dès lors qu'elle remplit les conditions pour se voir reconnu un statut de syndicat. Cette possibilité existait jusqu'en 1996 ; elle a été supprimée par un coup de force du gouvernement d'alors, à travers l'amendement Perben à la loi du 16 décembre 1996. Ce texte en réservant la présentation de candidats aux organisations considérées comme « représentatives » et en érigeant des critères de représentativité *a priori* « taillés sur mesure » pour un certain nombre d'organisations a abouti à encadrer le droit des agents à choisir librement leurs représentants. Il pèse sur la conception même du dialogue social car il donne à l'employeur la possibilité de peser *a priori* sur le vote des salariés et de « présélectionner » les organisations avec qui il entend dialoguer. Dans son état des lieux le rapport évoque cette question sans en montrer en fait la portée. On ne peut qu'être étonné de lire que l'amendement Perben a été « élaboré après une longue concertation » alors qu'il est de notoriété publique qu'il a été rédigé à la hâte et déposé en seconde lecture après une intervention paradoxalement commune de FO et de la CFDT. Étonné aussi

de lire que cette disposition « *reste contestée par les syndicats en phase d'implantation de nouvelles sections syndicales, notamment les syndicats SUD* » alors que la FSU a fait clairement connaître aux rapporteurs sa demande d'abrogation en soulignant pour elle son caractère central et qu'à notre connaissance aujourd'hui plusieurs confédérations se disent favorables à son abandon. En fait le rapport écarte d'un revers de main le problème en renvoyant encore une fois au débat général « *sur la rénovation des critères de représentativité (...) actuellement engagé au niveau national interprofessionnel* ». Une attitude contradictoire avec l'affirmation du maintien de la spécificité de la fonction publique et qui ignore délibérément le caractère récent de ces dispositions.

Une minoration inacceptable à nos yeux de l'enjeu de démocratie que cette question représente.

En refusant de traiter la question de la représentativité que nous posons avec force le rapport en traite une autre et émet à propos de la désignation des CTP une proposition qui risque en fait d'aggraver encore la situation. Il s'agit de celle qui figure p. 73 et qui consiste à la fois à généraliser les élections pour les CTP et à prévoir d'en faire la base de la détermination de la représentativité notamment pour les conseils supérieurs. Un des arguments avancés est de donner plus de légitimité aux CTP. On peut d'autant plus s'étonner de ce souci qu'a été écartée la question du droit à présenter des candidatures aux élections. Le texte évoque les non titulaires : nous sommes partisans de leur donner sans ambiguïté la possibilité de s'exprimer par un vote et nous considérons qu'est largement sous-estimé le fait que nombre d'entre eux seraient encore exclus du corps électoral comme ils le sont aujourd'hui. Mais il existe d'autres moyens, prévus d'ailleurs par des accords peu appliqués, l'élection de commissions consultatives paritaires pour les précaires dont les résultats pourraient être pris en compte pour la représentativité. Nous avons à plusieurs reprises demandé la mise en place de telles élections. Il n'est donc pas indispensable de généraliser un vote sur liste pour les CTP.

Pourquoi donc avancer cette proposition ? Elle bouleverse la construction de la fonction publique fondée sur une logique de corps, ce qui peut paraître encore une fois contradictoire avec le présupposé de départ du rapport ; elle multiplierait les scrutins (CAP + CTP), ce que le rapport d'ailleurs essaye d'éviter en proposant une date de vote unique et l'agglomération des résultats des CTP locaux alors qu'il critique l'agglomération des résultats des CAP ; elle impliquerait l'existence de CTP dans tous les secteurs.

Mais surtout elle modifierait de l'extérieur les rapports entre les agents et les organisations syndicales qu'ils se donnent ou auxquelles ils accordent leurs suffrages. Et on peut se demander si ce n'est pas là le but recherché : c'est ce que laisse supposer la description de la situation p. 54. Par exemple le rapporteur écrit « *les identités corporatives y sont plus affirmées que les solidarités interprofessionnelles ce qui s'exprime dans le poids non négligeable des syndicats catégoriels autonomes, mais aussi dans les tensions parfois fortes au sein des syndicats confédérés entre la défense des intérêts particuliers de certaines corporations, et la*

*défense de ceux de l'ensemble des fonctions publiques* ». En fait le changement du mode de désignation des CTP a une finalité : peser de l'extérieur sur le fonctionnement et l'organisation même du mouvement syndical des fonctionnaires en cherchant à privilégier un modèle type. C'est pour nous inacceptable.

Il existe dans tout le mouvement syndical un débat récurrent et légitime sur le rapport entre revendications catégorielles et revendications générales mais ce débat doit être mené par les organisations syndicales elles-mêmes, les personnels doivent en être juges, il ne peut pas être tranché *a priori* de l'extérieur par un mode d'élection choisi par le politique ou l'autorité administrative.

Bien loin de légitimer le rôle des CTP ce serait renforcer un peu plus l'ingérence dans le choix des personnels que constituent déjà les dispositions de l'amendement Perben.

À l'évidence la position du rapporteur sur la question fondamentale de la représentativité obère son propos sur la négociation et la validité des accords. En effet pour pouvoir se demander dans quelle condition un accord peut être valide il est essentiel que la représentativité de ceux qui auraient à signer ou refuser de signer puisse être déterminée de façon incontestable et démocratique. Sur cette question la FSU avait pris une position claire : elle était et demeure favorable au principe d'accords majoritaires. Il nous semble que c'est le meilleur moyen de donner à un accord une validité réelle. Nous ne pouvons que regretter que le rapport n'aille pas jusque-là et recherche un compromis de circonstance, celui de la « majorité relative », qui risque d'être complexe et de laisser planer des doutes sur les accords en question. Nous regrettons également que le rapport tende à limiter à la seule ratification d'accords locaux une de nos propositions : prévoir dans les processus de négociations un délai pour que les organisations négociatrices puissent sous leur responsabilité consulter leurs mandants et les personnels concernés. Si l'on souhaite que les organisations prennent leurs responsabilités – souhait que nous partageons – et s'engagent positivement ou non à l'issue de la négociation, il est indispensable que les moyens et le temps de la démocratie leur soient donnés.

Le rapporteur fait d'une autre proposition un point fort de son dispositif : il s'agit du système d'homologation des accords. Nous n'ignorons pas que certaines organisations ont comme revendication de donner une portée juridique aux accords dans la fonction publique. Ce n'est pas la position de la FSU. Pour deux raisons : d'abord nous sommes attachés aux principes de la fonction publique – attachement que l'on retrouve dans le rapport – et ensuite nous pensons que l'intérêt d'un accord est d'abord politique et non juridique : toute l'expérience des accords de ces dernières années le montre. Le rapporteur fait une proposition qui essaye de concilier la demande de certaines organisations et le souci de préserver les principes juridiques et constitutionnels qui régissent la fonction publique. Quel est l'intérêt concret de cette position ? Le nombre de cas où elle pourrait s'appliquer serait extrêmement limité d'autant que l'homologation ne serait pas obligatoire pour « l'employeur ». Si l'on regarde l'histoire récente des accords le seul cas serait la partie « indiciaire » des accords

salariaux, cas dans lequel il n'y a jamais eu de problème de délai de mise en œuvre. Pour le reste les accords sont en général « composites » alliant des mesures plus ou moins précises et l'affirmation des orientations politiques (voir l'accord sur la précarité par exemple ou l'accord non abouti sur la RTT) ; c'est d'ailleurs ce caractère « composite » qui en fait l'intérêt et a souvent permis d'aboutir. On peut se demander si le dispositif proposé par J. Fournier ne serait pas de nature à modifier ces équilibres, avec des conséquences que l'on mesure mal.

La dernière partie que le rapport consacre à l'articulation des divers niveaux du dialogue social mériterait un examen plus détaillé que les quelques lignes que cette contribution permet. Tant il est vrai que si l'on se polarise souvent sur l'échec ou la réussite du dialogue social inter-ministériel il existe à tous les niveaux un dialogue plus ou moins bien mené et structuré, souvent imbriqué, sans grande cohérence ni articulation. Cependant deux remarques s'imposent.

D'abord il n'est pas évident qu'une structure de concertation inter-fonctions publiques soit opportune : on risque un empilement alors qu'une partie des questions que le rapporteur donne comme objet à cette structure peut être traitée dans les organes qui existent d'ores et déjà, par exemple l'Observatoire de l'emploi public ou le Conseil d'orientation des retraites. De surcroît une telle structure ne risque-t-elle pas d'être utilisée pour réduire le nombre d'interlocuteurs syndicaux.

Ensuite – et surtout – on doit constater que la question de l'articulation du dialogue social est posée dans le rapport à partir d'un *a priori*, d'une « vulgate » classique sur l'organisation des services publics et notamment la déconcentration de la gestion. À coup sûr dès lors qu'il y a déconcentration, il est indispensable que le dialogue social institutionnalisé puisse s'articuler avec les niveaux de décision mais pourquoi ne pas se poser la question de savoir comment déterminer au cas par cas le bon niveau de gestion à travers une forme de dialogue social qui permette enfin de débattre de cette question au lieu de leur imposer une « bonne doctrine » conçue par des responsables « éclairés » dont le seul problème serait de la faire admettre par leurs interlocuteurs. Nul n'ignore que certains points comme déconcentration ou fusion des corps font l'objet d'oppositions fortes. Il serait inacceptable précisément de trancher le débat préalablement au nom du dialogue social !

D'une manière générale le renouveau du dialogue social n'est pas seulement une question de méthode, c'est d'abord une question de volonté politique, de respect des personnels et de leurs organisations. Respecter les partenaires du dialogue, se garder de peser extérieurement sur leur légitimité et permettre que les personnels concernés soient les véritables juges et arbitres des débats, sans *a priori* sont pour nous des conditions indispensables.

---

## Observations de l'UNSA <sup>1</sup>

L'UNSA-Fonctionnaires se retrouve globalement dans l'esprit des propositions qui sont formulées par les rédacteurs du livre blanc visant à améliorer la qualité du dialogue social dans la fonction publique.

Cette approbation de principe, se fonde sur l'esprit novateur de certaines propositions et sur le fait qu'elles s'inscrivent dans la fidélité au statut de la fonction publique et donc au caractère statutaire et réglementaire de la situation des fonctionnaires.

Nous ne ferons ici aucun commentaire sur l'état des lieux. En effet, la description de l'existant effectuée dans ce document correspond globalement à la situation qui prévaut au sein de la fonction publique et explique ainsi les difficultés que connaît le dialogue social en son sein.

Nous bornerons nos observations aux propositions qui sont faites par les auteurs de ce livre blanc en nous attachant à indiquer les directions qui nous semblent les bonnes, mais aussi nos réserves. Nous évoquerons également les absences qui nous paraissent les plus importantes.

### À propos des CTP

Il est clair que les comités techniques paritaires ne remplissent pas aujourd'hui le rôle pour lequel ils ont été institués.

Il convient, par voie de conséquence, de réhabiliter leur place et leur fonction.

Dans tous les cas où les CTP sont constitués sur la base d'une élection directe, l'UNSA-Fonctionnaires est favorable à une élection des représentants des personnels au sein des CTP dans lesquels doivent être représentés tous les personnels titulaires et non titulaires de droit public ou privé exerçant dans le service considéré.

La périodicité envisagée de quatre ans, aussi bien pour les élections aux CAP qu'aux CTP, est convenable s'agissant des trois fonctions publiques.

De même, nous pensons que les élections doivent être simultanées (CTP et CAP).

Nous souscrivons à l'idée d'un scrutin qui aurait lieu le même jour pour tous les personnels de toutes les fonctions publiques. Ou, pour le moins, pour tous les personnels de chacune d'entre elles.

Dans tous les cas, les élections doivent avoir lieu dans une courte période de temps, pour l'ensemble des fonctions publiques.

(1) L'UNSA-Fonctionnaires, 48, rue La Bruyère – 75009 Paris.  
Tél. 01 40 16 78 58, Fax 01 44 63 03 64.

En revanche, pour l'instant l'UNSA-Fonctionnaires est attachée à ce que la représentativité des organisations syndicales soit calculée par agglomération des résultats aux commissions administratives paritaires (CAP)

Si la représentativité découlait de l'élection aux CTP, ceci supposerait que soient résolues préalablement, un certain nombre de questions justement pointées par le livre blanc, notamment le champ de représentation des CTP et le niveau auquel se ferait l'élection pour déterminer la représentativité locale, régionale ou nationale des organisations.

De ce point de vue, il nous paraît intéressant de réfléchir à la fusion des CAP dans la fonction publique de l'État, en recherchant par exemple des cohérences professionnelles.

Toute simplification dans la désignation des représentants des personnels nous paraît utile et de nature à favoriser la participation électorale du plus grand nombre de salariés par une clarification des scrutins.

Enfin, avant d'établir une nouvelle base de calcul de la représentativité, il faudra s'assurer du taux de participation aux élections pour la désignation des représentants des personnels au sein des CTP.

Nous sommes en accord avec l'idée de mettre fin à la parité dans la composition des CTP qui deviendraient des instances de concertation conformément à la vocation qui devrait être la leur.

## **S'agissant de la négociation**

L'UNSA-Fonctionnaires est favorable à l'obligation pour l'État employeur de négocier, étant entendu comme le précise le texte que l'ouverture d'une négociation n'implique pas que celle-ci ait nécessairement une issue positive.

Cette question d'obligation porte, bien évidemment, essentiellement sur la question des rémunérations. Cette obligation dans ce cas doit être annuelle.

De même, il convient de rendre actif le principe d'obligation de négociation dès lors qu'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives déposent un préavis de grève.

L'obligation de négocier doit pouvoir se concevoir comme étant à la fois d'initiative gouvernementale, mais aussi syndicale sur des sujets qui ont un intérêt général, dès lors qu'un nombre suffisant d'organisations syndicales représentatives le demandent.

La négociation pose la question de sa conclusion, et donc de la convention ou de l'accord qui peut en résulter.

Le livre blanc, évoque à juste titre la portée juridique de l'accord, et donc tout d'abord sa légitimité.

De ce point de vue, nous sommes attachés au principe de l'accord majoritaire.

Cet accord majoritaire est d'autant plus nécessaire, que l'homologation de l'accord qui en résulterait, serait de nature à produire de la norme, c'est-à-dire un ou plusieurs textes de portée réglementaire.

Ceci étant, nous pensons que, dans un premier temps définition d'une majorité peut se faire de façon relative. Dans ces conditions, toute organisation syndicale qui aurait accepté de négocier, serait placée dans l'obligation de faire savoir, au terme de la négociation, si elle est favorable à l'accord, si elle s'y oppose ou si elle s'abstient.

Pour donner plus de force à un accord qui aurait obtenu la majorité relative, il nous semble que les organisations favorables à ce dernier, devraient, dans ce cas, représenter au moins 25 % des personnels salariés.

Il est clair que toute règle qui serait adoptée au plan national devrait se décliner au plan local de la même manière et dans les mêmes conditions.

En revanche, il ne nous paraît pas opportun d'envisager l'organisation d'un référendum pour apprécier la validité d'un accord, surtout pour des accords nationaux qui concernent l'ensemble des fonctionnaires. Dans ce cas, la procédure référendaire s'avérerait pour le moins aléatoire, et pourrait se traduire par une très faible participation des personnels concernés.

Bien évidemment, la notion d'accord majoritaire n'a de véritable sens que si ce dernier prend une force juridique et est de nature à s'imposer aux pouvoirs publics.

Nous approuvons le principe d'homologation qui est préconisé.

Nous ne sous-estimons pas les difficultés d'ordre juridique que pose une telle démarche. Mais la procédure d'homologation des conventions régulièrement conclues, c'est-à-dire des conventions qui ont obtenu au moins une majorité relative des personnels représentés par leurs organisations syndicales, va dans le bon sens.

Il n'y a pas, de notre point de vue, de domaine réservé à une telle homologation au terme d'une négociation. Seuls, des obstacles de caractère constitutionnel peuvent s'opposer à une telle procédure, pour des actes particuliers, notamment ceux qui nécessitent le recours à la loi.

En revanche, tout ce qui est du domaine réglementaire peut faire l'objet d'une homologation dont le Gouvernement prendrait l'initiative immédiatement après la signature de l'accord, lequel devrait être rédigé en des termes suffisamment précis pour être homologué.

Nous approuvons la formule qui vise à doter la négociation et la convention d'un nouveau cadre juridique qui permet de les ériger en voie réellement autonome d'organisation des rapports sociaux dans la fonction publique. Celle-ci est indissociable des questions de représentativité et de validité des accords.

À ce stade, se pose la question du suivi des accords. Nous sommes attachés à ce que, seules les organisations signataires assurent le suivi, notamment, lorsque la durée de l'accord s'étale sur une période dépassant l'année.

La question de la représentativité des organisations syndicales n'est évoquée qu'au travers du mode de calcul. Il nous semble qu'il faudrait aller un peu plus loin en particulier en redéfinissant la composition des conseils supérieurs des diverses fonctions publiques, lesquels doivent être composés en prenant exclusivement en compte les résultats électoraux obtenus par les organisations syndicales reconnues comme représentatives.

Toutefois, il nous semble, qu'une place particulière doit être faite aux organisations qui électoralement ont fait la preuve de leur représentativité sur l'ensemble des fonctions publiques.

Par ailleurs, le dialogue social a un coût. De ce point de vue, un dialogue de qualité nécessite des interlocuteurs disponibles. Se pose à ce niveau la question des moyens humains et financiers qui doivent être reconsidérés et distingués de ceux qui sont à ce jour attribués aux organisations syndicales dans le cadre du droit syndical.

Il faut définir un nouveau droit destiné à la concertation et à la négociation, notamment pour permettre aux élus de siéger dans les instances de concertation ou de négociation, sans que cela obère l'actuel droit syndical.

• **En ce qui concerne la réarticulation du dialogue social,** nous sommes favorables à l'idée d'accords-cadres conclus au niveau supérieur permettant de négocier des accords au niveau subordonné, qu'il s'agisse des ministères ou des administrations déconcentrées. De ce point de vue, nous pensons effectivement que la négociation au sein des fonctions publiques doit se manifester à tous les niveaux.

• **S'agissant des négociations communes aux trois fonctions publiques,** il nous semble nécessaire de penser ou de définir un cadre ou une instance au sein duquel ce type de négociation peut avoir lieu.

Dans ce cas, c'est au niveau de l'ensemble des trois fonctions publiques qu'il conviendra d'apprécier la représentativité des organisations syndicales tel que défini par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée.

Nous sommes favorables à la déconcentration du dialogue social. Dans cet esprit, nous attachons beaucoup de prix à la mise en place des CLIC.

• **Au sein de la fonction publique territoriale,** nous approuvons l'idée de mettre en place une organisation collective des employeurs. Sur cette question. L'UNSA-Fonctionnaires est prête et disponible à toute réflexion.

• **De même dans le secteur hospitalier,** il nous semble que le dialogue social doit être mieux articulé entre le niveau central et les niveaux déconcentrés que sont les établissements.

## **Pour conclure**

L'UNSA-Fonctionnaires considère que ce livre blanc doit servir de base de discussions à l'élaboration d'une nouvelle politique de concertation, de négociation et de dialogue social au sein de la fonction publique.

Ce document pose les questions fondamentales telles que l'obligation annuelle de négociation, la représentativité des organisations syndicales, la validité des accords et leur force juridique, l'articulation du dialogue social, et la revitalisation du rôle des CTP.

Toutes ces questions, pour aussi difficiles ou conflictuelles qu'elles soient, doivent faire l'objet d'une discussion approfondie afin qu'une méthode soit trouvée permettant de réactiver le dialogue social dans l'ensemble des fonctions publiques.

Pour l'essentiel, les propositions du livre blanc, constituent le fondement d'une rénovation du dialogue social qui oblige les partenaires sociaux à s'inscrire dans une démarche de responsabilité.

Le moment où ce rapport est rendu public, ne doit pas être un obstacle à sa concrétisation.

Il est des dispositions qui peuvent être promulguées de façon quasi immédiate, après concertation.

Pour d'autres, qui nécessitent le recours à la loi, il faut dès à présent poser les bases d'une mise en œuvre rapide pour éviter que du temps soit perdu, après le renouvellement de l'Assemblée nationale.

---

# Liste des personnes rencontrées

## Collectivités publiques

### Cabinet du Premier ministre

Anne-Marie Leroy, conseillère pour la réforme de l'État et la fonction publique

Marie-Anne Lévêque, conseillère technique

Jacques Rigaudiat, conseiller social

### Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État

Michel Sapin, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État

Alain Bergounioux, chargé de mission auprès du ministre

Christophe Chantepy, directeur du cabinet

François Descamps, conseiller

Véronique Wallon, conseillère

Jacky Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique

Frédéric Mion, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique

Yves Chevalier, sous-directeur

Myriam Bernard, chef du bureau du statut général

Sophie Marmouget, adjointe au chef du bureau du statut général

Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'observatoire de l'emploi public

## Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Christian Vigouroux, directeur du cabinet

Gildas Le Coz, chargé de mission auprès de la ministre

Edouard Couty, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS)

Jean Debeaupuis, chef de service DHOS

Bernard Verrier, sous-directeur des professions paramédicales et des statuts des personnels hospitaliers

Daniel Valéro, adjoint au sous-directeur des professions paramédicales et des statuts des personnels hospitaliers

Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail (DRT)

Pascal Florentin, sous-directeur de la négociation collective

Maurice Quéré, chef du bureau de la négociation collective

Marie-Thérèse Join-Lambert, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS)

Michel Gagneux, inspecteur général des affaires sociales

Gérard Laurand, inspecteur général des affaires sociales

Maurice Michel, inspecteur général des affaires sociales

Dominique Lacambre, directeur de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO)

Christophe Lannelongue, directeur de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB)

Odile Jeandeau, chef de service des affaires sanitaires et sociales, chargée de mission sur le dialogue social auprès du chef du service des ressources humaines – DAGPB

Roselyne Merlier, département des conditions de travail et des relations professionnelles, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

## Ministère de l'Intérieur

Pierre-René Lemas, directeur général de l'administration

Michel Lalande, directeur des personnels, de la formation et de l'action sociale

Jean-Pierre Hue, directeur des affaires politiques et de l'administration territoriale

Patrice Bergounoux, directeur général de la police nationale  
Claude Baland, préfet, directeur de l'administration de la police nationale  
Roger Barbe, sous-directeur des ressources humaines de la police nationale

Dominique Bur, directeur général des collectivités locales  
Jean-Luc Frizol, adjoint au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale  
Vincent Sœtemont, chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

## **Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

Thierry Bert, chef de l'inspection générale des finances  
Marie-Laurence Pitois-Pujade, directrice du personnel, de la modernisation et de l'administration  
Sophie Mahieux, directrice du budget  
Françoise Mercadal-Delasalles, sous-directrice de la politique salariale de la fonction publique et des entreprises publiques, des statuts des personnels civils et militaires  
Bernard Pêcheur, secrétaire général

## **Ministère de l'Éducation nationale**

Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières  
Pierre-Yves Duwoye, directeur des personnels enseignants

## **Ministère de l'Équipement**

Jean-Pierre Weiss, directeur du personnel et des services  
Jean-Claude Boual, chargé de mission sur les problèmes sociaux et les services publics en Europe, chargé de mission sur les services publics au SJCI

## **Commissariat général du Plan**

Nicolas Tenzer, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État

## **Association des maires de France**

Jean-Paul Delevoye, président de l'association des maires de France

## **Fédération hospitalière de France**

Gérard Vincent, délégué général de la fédération hospitalière de France (FHF)  
Emmanuelle Quillet, responsable des ressources humaines – FHF

## Préfecture et services déconcentrés de Haute-Normandie

Bruno Fontenaist, préfet de la région Haute-Normandie, préfet de Seine-Maritime

Roger Parent, secrétaire général

Philippe Grasset, directeur des ressources humaines et des moyens de la préfecture

Vincent Amiot, directeur régional de l'équipement de Haute-Normandie

Jean Métais, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Seine-Maritime

Christiane Palasset, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de Seine-Maritime

## Région Île-de-France

Frédéric Scanvic, directeur des services de la région Île-de-France

## **Organisations syndicales de fonctionnaires**

### **CFDT**

Nicole Notat, secrétaire générale

Philippe Antoine, secrétaire confédéral

Michel Périer, secrétaire général de l'Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés

Marie-Claude Kervella, secrétaire générale adjointe UFFA-CFDT

Christian Janin, secrétaire général adjoint UFFA-CFDT

Alexis Guénégo, secrétaire général de la fédération Interco CFDT

François Chérèque, secrétaire général de la fédération CFDT Santé-sociaux

Yolande Briand, secrétaire générale adjointe de la fédération CFDT Santé-sociaux

Martine Morel, secrétaire de la section CFDT de la préfecture de Seine-Maritime

Claude Leumaire, secrétaire adjointe de la section CFDT de la préfecture de Seine-Maritime

Christophe Leboulanger, section CFDT de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Haute-Normandie

Georges Amarante, section CFDT de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Seine-Maritime

## CFTC

Nicole Prud'homme, déléguée générale de l'Interfon CFTC

Yves Missaire, secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires de l'État

Jean-Pierre Zanetti, secrétaire général adjoint de la fédération nationale des agents des collectivités territoriales CFTC

Bernard Sagel, secrétaire général de la fédération Santé-sociaux CFTC

Raymond Mercadier, secrétaire général adjoint de la fédération Santé-sociaux

Jean-Marie Tauziède, permanent de la fédération Santé-sociaux

## CFE-CGC

Charles Bonissol, président des Fonctions publiques CFE-CGC

Jean-Pierre Arnault, président de l'Union nationale de l'encadrement des collectivités territoriales

Patrick Guyot, délégué fédéral des Fonctions publiques CFE-CGC

## CGT

Bernard Lhubert, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT

Philippe Coanet, secrétaire fédéral services publics CGT

Line Martinez, secrétaire fédérale santé et action sociale CGT

Jean-Louis Morel, membre du bureau fédéral PTT-CGT

Pierrette Crosemarie, secrétaire générale de la fédération finances CGT

## FO

Marc Blondel, secrétaire général de la confédération générale du travail FO

Roland Gaillard, secrétaire général de l'Union interfédérale des agents de la fonction publique FO et de la fédération générale des fonctionnaires FO

Gérard Noguès, secrétaire général adjoint de la fédération générale des fonctionnaires FO

Camille Ordroneau, secrétaire général de la fédération Santé-services publics FO

Brigitte Bahri, secrétaire de la section FO de la préfecture de Seine-Maritime

Chantal Aimé, trésorière de la section FO de la préfecture de Seine-Maritime

Daniel Leblond, section FO de la direction départementale de l'équipement de Seine-Maritime

## FSU

Gérard Aschiéri, secrétaire général de la fédération syndicale unitaire

Alain Clément, secrétaire général du SNETAP-FSU

Pierre Duharcourt, secrétaire national du SNESUP-FSU

Bernadette Groison, secrétaire nationale du SNUIPP-FSU

Michelle Hazard, secrétaire générale du SNASUB-FSU

François Labroille, secrétaire général adjoint du SNES-FSU

Daniel Robin, secrétaire national du SNES-FSU

## UNSA

Hervé Baro, secrétaire général de l'UNSA-Fonctionnaires

Bernadette Marchenoir, secrétaire nationale de l'UNSA-Fonctionnaires

Alain Paris, secrétaire national de la fédération nationale autonome santé-sociaux UNSA

Jean-Paul Roux, secrétaire général de l'UNSA-Éducation

Gilbert Voisin, secrétaire général de la fédération générale autonome des fonctionnaires, secrétaire général de la fédération des personnels territoriaux et secrétaire général adjoint de l'UNSA-Fonctionnaires

Guy Putfin, secrétaire national de l'UNSA-Fonctionnaires

Réjane Cochin, secrétaire locale de l'inspection académique de Seine-Maritime, membre du bureau de l'UNSA à l'inspection académique de Seine-Maritime

## SUD Santé-sociaux

Marie-Thérèse Patry, secrétaire générale SUD Santé-sociaux

François Martin, secrétaire fédéral SUD Santé-sociaux

## Syndicat national des cadres hospitaliers

Patrice Barberousse, secrétaire général du SNCH

## Groupe des dix

Gérard Gourguechon, SNUI – porte-parole de l'Union syndicale Groupe des dix « solidaires »

Jean-Michel Nathanson, SNUI

Lolita Bouillet, SUD-Culture

Yvon Miossec, section SUD-Culture de la DRAC de Haute-Normandie

Laurence Longin, section SNUI des services fiscaux de Seine-Maritime

## Fédération européenne des services publics

Carola Fischbach, secrétaire générale de la fédération européenne des services publics

### **Conseils et organismes divers**

#### Centre national de la fonction publique territoriale

Michel Delebarre, président

Claire Cornet, directrice générale adjointe, directrice générale par intérim

Jean-Claude Perrel, directeur des affaires financières

#### Commission européenne

Rudi Delarue, division générale de l'emploi et des affaires sociales à la Commission européenne – Unité du dialogue social

Maria Barbedo, division générale de l'emploi et des affaires sociales à la Commission européenne – Unité du dialogue social.

#### Conseil d'État

Olivier Fouquet, président de la section des finances

Bruno Genevoix, président adjoint de la section du contentieux

Marcel Pochard, conseiller d'État, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

Yves Struillou, maître des requêtes

#### Conseil d'orientation des retraites

Yannick Moreau, présidente

#### Conseils supérieurs de la fonction publique

Jean Massot, ancien président de la section administrative du conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Jacques Roché, président de la section syndicale du conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Michel-Antoine Rognard, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Pierre Coilbault, directeur du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Claude Marillia, président du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière

## **Autres personnalités**

Jean-François Amadiou, professeur d'université à Paris I Panthéon-Sorbonne  
Bernard Brunhes, président du conseil de surveillance de Bernard Brunhes Consultants

Eliane Chemla, directrice des études de l'École nationale d'administration

Pierre Giorgini, directeur général adjoint de l'ANPE, chargé des ressources humaines

Georges Lefebvre, directeur général adjoint, directeur des ressources humaines et des relations sociales de La Poste

Anicet Le Pors, ancien ministre

Jean Planet, responsable associé gérant du cabinet Jean Planet Conseil, ancien directeur du personnel et des services généraux au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Dominique Simonpoli, directeur de l'association Lasaire

Henri Rouillault, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

Gilbert Santel, président de la société des autoroutes Rhône-Alpes, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

Henri Vacquin, sociologue

Serge Vallemont, président de l'association « services publics »

Pierre Vieu, président de la SNCM, ancien directeur des ressources humaines de la SNCF

---

# Annexes



# Évolution sur longue période de la participation et des résultats des élections aux CAP dans les trois fonctions publiques

Tableau 1 : **Évolution de la participation aux élections professionnelles (CAP) depuis 1985. Comparaison fonction publique/secteur privé**

Participation électorale en %	Fonction publique hospitalière	Fonction publique territoriale	Fonction publique d'État	Secteur privé élections aux comités d'entreprise
1985	67,5		81,5	67,4
1988	67,9		78,7	66,7
1989		63,9	78,0	66,1
1992	65,9			65,4
1995		69,5	75,9	66,0
1996	63,3		75,5	66,3
1997			75,7	65,8
1998			75,7	65,7
1999	64,1		75,1	65,3
2000			74,4	
2001		66,1		

Source : DGAFP-DARES.

## Évolution sur longue période des résultats des élections aux CAP dans les trois fonctions publiques <sup>1</sup>

Tableau 2 : **Pourcentage des voix obtenues aux CAP centrales – Toutes administrations de l'État**

	1953-1954	1963-1965	1972-1974	1983-1985	1998-2000
CGT	20,0	21,0	20,2	17,2	15,7
FO	20,0	17,5	16,1	19,1	13,5
CFDT			13,7	17,7	14,1
CFTC	15,0	15,6	3,4	3,2	2,2
FGAP				3,5	
FEN/UNSA	28,5	30,5	32,0	27,1	15,4
FSU					19,5
CGC	0,5	1,3	3,0	1,9	2,8
Divers	16,0	13,8	11,5	10,2	16,7

Tableau 3 : **Élections aux CAP du personnel communal (1957-1977) puis de la fonction publique territoriale ( % des voix)**

	1957	1965	1977	1989	1995	2001 <sup>1</sup>
CGT	37,4	40,8	42,1	33,5	33,2	31,6
FO	38,4	31,7	22,4	28,5	23,9	21,3
CFDT		6,8	12,2	23,2	25,7	26,3
CFTC	11,7	7,8	4,3	3,7	5,0	6,0
Autonomes	12,3	12,9	10,5	7,6	7,8	9,6
Autres			8,5	3,4	4,4	5,2

(1) Résultats provisoires arrêtés au 14 janvier 2002.

Tableau 4 : **Élections aux CAP du personnel de la fonction publique hospitalière <sup>1</sup> ( % des voix)**

	1963-1965	1975	1981-1982	1988	1999
CGT	39,3	38,5	33,5	31,4	30,5
FO	31,8	33,1	29,1	29,0	23,6
CFDT	24,2	22,3	29,8	29,6	28,6
CFTC		3,6	3,4	4,0	3,6
Autonomes			2,3	3,5	4,6
CRC-SUD					4,5

(1) Y compris AP-HP.

(1) Source : Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les syndicats des fonctions publiques au XX<sup>e</sup> siècle*, Berger-Levrault, coll. « Gestion publique », 2001.

# Résultats des dernières élections aux CAP dans les trois fonctions publiques

## Ensemble des trois fonctions publiques

### Résultats des élections aux CAP

	Fonction publique de l'État 1998-1999-2000		Fonction publique territoriale décembre 2001 <sup>1</sup>		Fonction publique hospitalière octobre 1999		Total des trois fonctions publiques	
Inscrits	2 007 548		940 789		702 021		3 659 358	
Votants	1 494 138	74,4	622 315	66,1	449 886	64,1	2 566 339	70,1
Suffrages exprimés	1 419 255		587 700		430 617		2 437 572	
<b>Par fédération syndicale</b>		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>
FSU	277 060	19,5					277 060	11,4
UNSA	218 207	15,4	56 401	9,6	19 925	4,6	294 533	12,1
CGT	222 297	15,7	185 671	31,6	131 713	30,6	539 681	22,1
CFDT	201 130	14,2	154 422	26,3	123 301	28,6	478 853	19,6
FO	192 140	13,5	124 867	21,3	102 001	23,7	419 008	17,2
CGC	40 431	2,8	6 954	1,2	1 992	0,5	49 377	2,0
CFTC	30 883	2,2	35 566	6,05	15 794	3,7	82 243	3,4
Divers	237 108	16,7	23 819	4,05	35 891	8,3	296 818	12,2

(1) Résultats provisoires arrêtés au 14 janvier 2002.

Source : DGAFP, DGCL, DHOS.

## Résultats détaillés pour la fonction publique de l'État

Résultats en pourcentage des élections aux CAP centrales : période du 1<sup>er</sup> janvier 1998 au 31 décembre 2000

Fonction publique de l'État	CGT	CFDT	UNSA	FO	FSU	CGC	CFTC	Divers	Total
Nombre d'électeurs	222 297	201 130	218 207	192 140	277 060	40 431	30 883	237 108	<b>1 419 255</b>
<b>Total général</b>	<b>15,7 %</b>	<b>14,2 %</b>	<b>15,4 %</b>	<b>13,5 %</b>	<b>19,5 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,2 %</b>	<b>16,7 %</b>	
<i>Élections précédentes</i>	<i>16,2 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>14,1 %</i>	<i>19,0 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>2,3 %</i>	<i>16,8 %</i>	<i>1 455 907</i>
<b>Dont total ministères</b>	<b>11,5 %</b>	<b>12,7 %</b>	<b>19,2 %</b>	<b>12,9 %</b>	<b>24,6 %</b>	<b>3,0 %</b>	<b>1,5 %</b>	<b>14,6 %</b>	
<b>Résultats en % par ministère (chiffres en gras = ou + 20 %)</b>									
Affaires étrangères	7,9	15,0	<b>62,8</b>	8,1	0,0	0,0	0,0	6,2	
Affaires sociales (emploi solidarité)	<b>22,6</b>	<b>36,9</b>	7,5	16,3	0,6	0,0	8,6	7,5	
Agriculture	11,0	19,4	10,7	<b>24,6</b>	<b>22,7</b>	1,9	0,0	9,7	
Culture	<b>31,8</b>	17,4	9,9	10,4	18,9	3,2	2,6	5,8	
Anciens combattants	<b>33,9</b>	<b>39,1</b>	0,0	8,0	0,0	13,1	2,9	2,9	
Défense	13,0	<b>23,7</b>	14,9	<b>33,9</b>	0,0	6,0	7,7	0,8	
Outre-mer (coopération)	0,0	11,9	0,0	<b>28,7</b>	0,0	0,0	0,0	<b>59,4</b>	
Économie, Finances et Industrie	<b>22,6</b>	16,5	4,2	<b>21,9</b>	0,0	2,7	3,9	<b>28,2</b>	
Éducation nationale (administratifs)	18,2	9,3	<b>40,3</b>	11,6	17,1	0,1	0,2	3,3	
Éducation nationale (enseignants)	2,9	11,3	19,0	7,2	<b>47,2</b>	0,6	0,7	11,0	
Équipement	<b>42,9</b>	17,8	2,9	<b>27,8</b>	0,0	0,1	1,2	7,2	
Mer	<b>48,7</b>	9,4	<b>20,9</b>	14,5	0,0	2,7	3,7	0,0	
Industrie Postes Télécom	3,5	15,8	0,0	10,8	0,0	0,8	1,1	<b>68,0</b>	
Intérieur (police)	1,6	1,4	<b>27,7</b>	4,6	0,0	<b>26,3</b>	1,0	<b>37,4</b>	
Intérieur (autres services)	8,0	<b>28,4</b>	1,4	<b>36,9</b>	0,0	0,0	3,3	<b>22,0</b>	
Jeunesse et Sports	0,0	8,9	<b>67,8</b>	0,0	<b>23,3</b>	0,0	0,0	0,0	
Justice	14,4	12,0	<b>30,8</b>	16,1	6,0	1,2	0,3	19,2	
Services du Premier ministre	13,6	<b>43,8</b>	2,2	13,4	0,0	0,0	1,2	<b>25,8</b>	
Transports (aviation civile)	19,9	18,0	11,7	12,8	0,0	5,2	8,0	<b>24,3</b>	

Source : DGAFP/FP3.

---

## **Statistiques disponibles sur les grèves dans la fonction publique**

---

### **La conflictualité dans la fonction publique et dans le secteur privé depuis 1990**

#### **Observations**

Les séries statistiques ci-après proviennent de trois sources différentes :

- pour la fonction publique de l'État, il s'agit des données collectées par la DGAFP auprès des différents ministères, qui eux-mêmes collectent et agrègent les chiffres fournis par leurs services centraux et déconcentrés ;
- pour la fonction publique hospitalière, les données proviennent des bilans sociaux des hôpitaux, qui sont collectés et exploités par la DHOS ; la synthèse nationale résulte d'une estimation, car la mesure des jours de conflit présente de nombreuses données manquantes ;
- pour les salariés relevant du code du travail, la statistique des conflits de travail publiée chaque année par la DARES n'est pas issue d'une enquête spécifique, mais d'une remontée administrative d'informations provenant des sections d'inspection du travail.

Le champ de cette dernière statistique couvre l'ensemble des entreprises privées (y compris le secteur agricole) et des entreprises publiques nationalisées, en métropole, et, depuis 1995, dans les DOM.

Il a paru intéressant de présenter dans un tableau spécifique les données recueillies sur le champ des établissements de plus de 500 salariés, dont la taille est plus proche de la plupart des organisations publiques. Toutefois, ce tableau ne porte pas sur l'ensemble des grèves observées dans ces établissements : n'y figurent que les données relatives aux conflits « localisés » (mot d'ordre de grève propre à l'entreprise), et non celles relatives aux conflits « généralisés » (mot d'ordre extérieur à l'entreprise et commun à plusieurs d'entre elles) qui ne font pas l'objet d'une répartition par taille d'entreprise.

Il est très probable qu'il y a une sous-estimation des données dans les trois secteurs, à des degrés différents, et sans qu'il soit possible

d'en mesurer l'ampleur ; tout au plus peut-on supposer, compte tenu des modes de collecte des données, que cette sous-estimation est plus forte pour les données relatives au secteur privé que pour celles relatives à la fonction publique.

C'est pourquoi les comparaisons entre les secteurs doivent être regardées avec une extrême prudence.

Il n'existe actuellement aucun suivi statistique des conflits dans la fonction publique territoriale.

### Fonction publique de l'État

Année	Nombre de journées de grève	Effectifs réels (agents ayant le droit de grève)	Nombre de jours de grève pour 1 000 agents
1990	573 942	2 361 685	243
1991	239 002	2 368 000	101
1992	218 016	2 374 526	92
1993	388 487	2 377 000	163
1994	226 615	2 380 449	95
1995	3 762 647	2 399 000	1 568
1996	685 916 <sup>1</sup>	1 969 218 <sup>1</sup>	348
1997	382 916	2 439 000	157
1998	683 584 <sup>2</sup>	2 305 399 <sup>2</sup>	297
1999	751 868 <sup>2</sup>	2 322 406 <sup>2</sup>	324
2000	1 650 338 <sup>2</sup>	2 323 462 <sup>2</sup>	710

(1) Hors exploitants publics, pour lesquels le nombre de journées individuelles non travaillées en 1996 n'est pas connu.

(2) Hors France Télécom dont le nombre de journées individuelles non travaillées en 1998, 1999 et 2000 n'est pas connu.

Source : DGAFP.

### Fonction publique hospitalière

Année	Nombre de journées de grève	Effectifs réels <sup>1</sup>	Nombre de jours de grève pour 1 000 agents
1991	94 956	N.C	N.C
1992	4 777	N.C	N.C
1993	9 527	N.C	N.C
1994	58 193	N.C	N.C
1995	158 422	689 833	230
1996	76 722	694 452	110
1997	47 442	695 652	68
1998	27 203	699 924	39
1999	144 290	706 297	204
2000	N.C.	N.C	N.C

(1) Effectifs des personnels non médicaux des établissements publics de santé, France entière – source : DREES – statistique SAE.

Source : DHOS.

Entreprises relevant du code du travail

- Ensemble <sup>1</sup>

Année	Nombre de journées de grève		Effectifs totaux <sup>2</sup>	Nombre de jours de grève pour 1 000 salariés	
	Total	Dont conflits localisés		Total	Dont conflits localisés
1990	693 700	528 000	13 892 290	50	38
1991	665 500	497 300	13 804 969	48	36
1992	490 500	359 200	13 590 846	36	26
1993	533 200	510 900	13 392 118	40	38
1994	521 000	500 500	13 615 447	38	37
1995	2 120 501	783 765	13 746 109	154	57
1996	447 775	444 064	13 772 320	33	32
1997	455 099	393 380	14 025 570	32	28
1998	353 176	345 576	14 361 079	25	24
1999	573 561	568 135	14 866 559	39	38
2000	809 860	807 758	15 515 703	52	52

(1) Le champ de la statistique couvre l'ensemble des entreprises privées (y compris le secteur agricole) et publiques nationalisées, en métropole, et depuis 1995, dans les DOM.

(2) Effectifs salariés recensés par l'UNEDIC au 31 décembre.

Source : DARES.

- Établissements de plus de 500 salariés : conflits localisés

Année	Nombre de journées de grève	Effectifs réels <sup>1</sup>	Nombre de jours de grève pour 1 000 salariés
1995	396 596	1 510 923	262
1996	177 866	1 488 443	119
1997	140 449	1 543 589	91
1998	119 742	1 601 236	75
1999	268 523	1 719 360	156
2000	398 619	1 821 855	219

(1) Effectifs salariés recensés par l'UNEDIC au 31 décembre.

Source : DARES.



## **Compétences actuelles des comités techniques paritaires (fonction publique de l'État et fonction publique territoriale), et des comités techniques d'établissement (fonction publique hospitalière)**

### **Attributions des CTP des administrations et établissements publics de l'État**

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée (articles 12 et 15) ; décret n° 82-452 du 28 mai 1982 modifié ; loi du 12 juillet 1984 (article 7) ; article L. 323-2 du code du travail.

Les CTP sont compétents pour connaître des questions, des modalités de mise en œuvre ou des projets de textes relatifs :

- aux problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services ;
- aux conditions générales de fonctionnement des administrations et services ;
- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;
- aux règles statutaires ;
- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ;
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité ;
- aux critères de répartition des primes de rendement ;
- aux plans fixant des objectifs pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois d'encadrement supérieur ;
- à l'évolution des effectifs et des qualifications ;
- aux programmes de formation (formation professionnelle) ;
- aux problèmes relatifs au recrutement des personnels ;
- aux modalités de recrutement lorsque ceux-ci sont distincts pour les hommes et les femmes ;
- aux opérations de restructuration agréées faisant l'objet d'un plan.
- aux conditions d'accueil et de formation des apprentis (loi 92-675 du 17 juillet 1992).

Les CTP reçoivent communication et débattent des rapports annuels relatifs :

- à l'état de l'administration, du service ou de l'établissement public auprès duquel ils ont été créés. Ce rapport doit indiquer les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose cette administration, ce service ou cet établissement public, et comporter toutes informations relatives à l'évolution prévisionnelle des effectifs et des qualifications en termes de recrutements, de mobilité et de cessations définitives de fonctions ;
- à la situation respective des femmes et des hommes au regard des recrutements, de l'avancement et des promotions, comprenant un bilan des mesures prises pour l'application des plans fixant des objectifs pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois d'encadrement supérieur ;
- à l'emploi des handicapés ;
- à l'exercice des fonctions à temps partiel ;
- à la mise en œuvre du congé de fin d'activité.

Les CTP sont informés des possibilités de stages de formation offertes aux agents ainsi que des résultats obtenus.

### **Attributions des CTP des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**

Loi du 26 janvier 1984 modifiée (articles 33, 63, 97), article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, article 20 modifié de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992, article L. 323-2 du code du travail.

Les CTP sont consultés pour avis sur les questions relatives :

- à l'organisation des administrations intéressées ;
- aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ;
- aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ;
- à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ;
- aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

Toute suppression d'emploi doit être précédée de l'avis du CTP.

Les CTP sont également consultés sur le plan de formation établi par la collectivité territoriale, et le cas échéant sur les conditions d'accueil et de formation des apprentis.

Les CTP reçoivent communication et débattent au moins tous les deux ans d'un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel ils ont été créés. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service, et dresse notamment le bilan des recrutements et des

avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel.

Deux rapports annuels doivent leur être présentés :

- rapport sur l'application des articles 61 et 62 de la loi du 26 janvier 1984, qui concernent les mises à disposition de fonctionnaires ;
- rapport sur l'application de l'obligation d'emploi des handicapés instituée par l'article L. 323-1 du code du travail (article L. 323-2 CT).

### **Attributions des comités techniques d'établissement des hôpitaux publics (CTE)**

Articles L. 6144-3, R. 714-18-1 et D. 714-19-2 du code de la santé publique ; article 7 de la loi du 12 juillet 1984 ; article L. 323-2 du code du travail.

Les comités techniques d'établissement sont obligatoirement consultés sur :

- le projet d'établissement, le projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec l'agence régionale d'hospitalisation, les programmes d'investissement relatifs aux travaux et équipements matériels lourds ;
- le rapport d'orientations budgétaires (présenté au conseil d'administration avant le 30 juin de chaque année), le budget et les comptes ainsi que le tableau des emplois ;
- les créations, suppressions, transformations de services médicaux ou non médicaux, et les modalités de constitution de centres de responsabilité ;
- les conditions et l'organisation du travail dans l'établissement, notamment les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leurs incidences sur la situation du personnel ;
- les règles concernant l'emploi des diverses catégories de personnel pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives et réglementaires ;
- les critères de répartition de la prime de service, de la prime forfaitaire technique et de la prime de technicité ;
- la politique générale de formation du personnel et notamment le plan de formation ;
- le bilan social et les modalités d'une politique d'intéressement ;
- les actions de coopération concernant la création ou l'adhésion à un syndicat interhospitalier, à un groupement de coopération sanitaire, à un groupement d'intérêt public, à un groupement d'intérêt économique, à une fédération médicale interhospitalière, à un établissement public de santé interhospitalier, ainsi que les actions de coopération internationale.

Les CTE sont également consultés, le cas échéant, sur les conditions d'accueil et de formation des apprentis, et un rapport doit leur être présenté chaque année sur l'application de l'obligation d'emploi des handicapés instituée par l'article L. 323-1 du code du travail (article L. 323-2 CT).

Dans le cadre de la procédure d'adoption du budget, le conseil d'administration détermine chaque année les moyens mis à la disposition du CTE pour remplir ses missions.

### **Attributions des comités techniques d'établissement des établissements publics sociaux et médico-sociaux**

Article 69 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : nouvel article L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles.

Les comités techniques d'établissement sont obligatoirement consultés sur :

- le projet d'établissement et les programmes d'investissement relatifs aux travaux et aux équipements matériels ;
- le budget, les crédits supplémentaires et les comptes, la tarification des prestations servies ainsi que le tableau des emplois du personnel et ses modifications ;
- les créations, suppressions et transformations de services ;
- les conditions et l'organisation du travail dans l'établissement, notamment les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leurs incidences sur la situation du personnel ;
- les règles concernant l'emploi des diverses catégories de personnel pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives et réglementaires ;
- les critères de répartition de certaines primes et indemnités ;
- la politique générale de formation du personnel et notamment le plan de formation ;
- le bilan social, le cas échéant ;
- la participation aux actions de coopération et de coordination.

Les CTE sont également consultés, le cas échéant, sur les conditions d'accueil et de formation des apprentis, et un rapport doit leur être présenté chaque année sur l'application de l'obligation d'emploi des handicapés instituée par l'article L. 323-1 du code du travail (article L. 323-2 CT).

Un décret définira les moyens dont dispose le comité technique d'établissement pour exercer ses missions.

---

## **Principaux accords nationaux signés depuis 1974**

## Accords salariaux dans la fonction publique

Date	Période couverte	Organisations syndicales signataires	Mesures salariales	Mesures non salariales
Juillet 1974	1974	FEN – FO – CFTC – Autonomes – CGC	Mesures générales Relèvement du minimum de traitement et du minimum de pension Intégration d'un point d'indemnité de résidence	
Février 1975	1975	FEN – FO – CFTC – Autonomes	Mesures générales Mesure bas salaire Relèvement du minimum de traitement et du minimum de pension Intégration de deux points d'indemnité de résidence et institution d'un plancher	Réduction d'une heure de la durée hebdomadaire de travail (41 h 30)
15 mars 1976	1976	FEN – FO – CFTC – Autonomes	Mesures générales Mesures bas salaires Institution d'un plancher/plafond du supplément familial de traitement et du minimum de pension Relèvement et intégration de 1,5 point d'indemnité de résidence	Réduction d'une demi-heure de la durée hebdomadaire de travail (41 heures)
1 <sup>er</sup> juillet 1978	1978	FEN – FO – CFTC – CGC – Autonomes	Mesures générales Mesures bas salaires Relèvement du minimum de traitement et du minimum de pension Intégration de 1,5 point d'indemnité de résidence et relèvement du plancher	
3 juillet 1979	1979	FEN – FO – CFTC – Autonomes	Mesures générales Mesures bas salaires Relèvement du minimum de traitement et du minimum de pension Intégration d'un point d'indemnité de résidence Relèvement du plancher et du plafond du SFT	

Date	Période couverte	Organisations syndicales signataires	Mesures salariales	Mesures non salariales
1 <sup>er</sup> avril 1980	Du 1 <sup>er</sup> janvier 1980 au 1 <sup>er</sup> avril 1981	FEN – FO – Autonomes – CGC – CFTC	Mesures générales Mesures bas salaire Relèvement du minimum de pension Intégration d'un point d'indemnité de résidence	
30 septembre 1981	1981	FEN – FO – Autonomes – CFTC	Mesures générales Pas de revalorisation des traitements situés au-dessus de l'IM 810 Relèvement du minimum de pension Intégration d'un point d'indemnité de résidence	
10 mars 1982	1982	FEN – FO – autonomes – CFTC – CGC	Mesures générales Reclassement indiciaire des agents de catégorie C et D Relèvement du minimum de traitement Intégration d'un point d'indemnité de résidence	Réduction de la durée hebdomadaire du travail (39 heures)
22 novembre 1982	1983	FEN – FO – CFDT – Autonomes	Mesures générales Mesures bas salaires Écrêtement des rémunérations supérieures à 250 000 F Intégration d'un point d'indemnité de résidence Poursuite de la mensualisation des pensions	
13 février 1985	1985	FEN – CFTC – CFDT – FGAF	Mesures générales Reclassement indiciaire des agents de catégorie C et D Relèvement du minimum de traitement Poursuite de la mensualisation des pensions	Réduction de la durée hebdomadaire de travail des agents de service
17 novembre 1988	1988 et 1989	FEN – CFDT – FO – CFTC – FGAF	Mesures générales Revalorisation des catégories B, C et D Revalorisation de la prime spéciale d'installation	Prolongement de la cessation progressive d'activité

Date	Période couverte	Organisations syndicales signataires	Mesures salariales	Mesures non salariales
12 novembre 1991	1991-1992-1993	FEN – CFDT – CFTC – FGAF	Mesures générales Mesures catégorielles (notamment revalorisation des enseignants)	Prolongement de la cessation progressive d'activité 200 MF pour le logement
9 novembre 1993	1994 et 1995	FEN – CFDT – CFTC – CGC – FGAF	Mesures générales Relèvement de l'indice du 1 <sup>er</sup> échelon de l'échelle E2	Recrutement de 7 000 à 10 000 agents Amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois Amélioration du dispositif de temps partiel et de la cessation progressive d'activité Harmonisation de la durée du temps de travail
10 février 1998	1998 et 1999	CFDT – UNSA – FO – CFTC – CGC	Mesures générales Mesures bas salaires	Amélioration des perspectives de carrière pour les fonctionnaires de catégorie C Enveloppe budgétaire pour l'action sociale interministérielle Engagement de proposer une mesure législative de reconduction du congé de fin d'activité (CFA) Groupes de travail FPE sur les frais de déplacement, sur la situation des bénéficiaires d'une pension de retraite pour invalidité, sur l'articulation du CFA et de la CPA Groupe de travail FPH sur le recrutement sans concours à l'échelle 2 Réalisation d'un état des lieux sur le temps de travail dans la fonction publique

Autres accords concernant les trois fonctions publiques

Date	Objet	Durée de l'accord	Principales dispositions	Signataires	Suivi de l'accord
9 février 1990	Protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques.	7 ans.	Mesures statutaires et indiciaires mais aussi à son titre VI des mesures de modernisation telles que : une réflexion à conduire pour la suppression des catégories (A, B, C et D), la suppression des limites d'âge exigées pour se présenter aux concours internes.	FEN, CFDT, FGAF, CFTC, et CFE-CGC (la CGT et FO n'ont pas signé l'accord). Accord, signé par le Premier ministre, les ministres chargés de la fonction publique, de l'intérieur, de la santé et le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales.	Une commission de suivi, présidée par le ministre chargé de la FP ou son représentant, composée de représentants des trois fonctions publiques et de représentants des organisations syndicales signataires de l'accord, est chargée de veiller à l'application de l'accord.
14 mai 1996	Protocole d'accord en vue de la résorption de l'emploi précaire.	4 ans.	Outre les mesures relatives à la résorption de l'emploi précaire, l'accord vise également à renforcer le régime de protection sociale des agents non-titulaires. De même l'accord comporte des dispositions concernant la situation des agents recrutés sur des contrats emploi-solidarité (CES).	UNSA, FO, CFDT, FSU, CFTC, CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	Le suivi est assuré chaque année par les signataires de l'accord et un bilan devra être établi en fin de plan.
16 juillet 1996	Protocole d'accord relatif au départ anticipé pour l'emploi des jeunes dans la fonction publique.	1 an	Création du congé de fin d'activité (CFA) pour les agents titulaires et non titulaires.	UNSA, FSU, CFDT, CFTC, FO CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	Un bilan sera soumis au CSFPE, CSFPT et au CSPPH. En outre, dans la FPE, chaque CTPM sera destinataire du bilan concernant l'effectif de ses agents, chaque CTP compétent pour la FPT et chaque CTP d'établissement ou chaque CTP compétent pour la FPII.
10 juillet 2000	Protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public.		L'accord comporte des dispositions communes aux trois fonctions publiques ainsi que des dispositions particulières à chacune. En outre, il comprend des mesures pour « une meilleure gestion de l'emploi public » qui s'articulent autour de deux volets : la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des effectifs et l'adaptation de certaines mesures de recrutement. Les mesures générales relatives aux agents contractuels seront élaborées en concertation avec les organisations syndicales signataires du protocole dans un délai de 6 à 12 mois selon les thèmes. Le Gouvernement s'engage à déposer un projet de loi. Il s'engage à ce que les mesures réglementaires et budgétaires permettent le début des opérations de recrutement dès l'année 2001.	UNSA, FSU, CFDT, CFTC, FO CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	Les modalités pratiques d'application du protocole dans les ministères et établissements publics seront négociées avec les organisations syndicales et feront l'objet d'un rapport devant les CTPM.  Une commission de suivi réunissant les signataires du protocole d'accord siège 1 fois par an pour procéder au bilan de l'exécution du plan et examiner les difficultés. Les CTP et les CY d'établissement sont saisis également chaque année d'un bilan.

Accords nationaux concernant la fonction publique de l'État

Date	Objet	Durée de l'accord	Principales dispositions	Signataires	Suivi de l'accord
29 juin 1989	Accord cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.	3 ans.	Institue les plans de formation ministériels pluriannuels et déclinés au niveau local. Fixe l'objectif à atteindre en 1992 de la masse des crédits formation par ministère soit 2 % de la masse salariale brute. Aligne les indemnités de stage sur le régime des frais de déplacement. Institue le plan individuel annuel de formation. Fixe les règles relatives aux congés formation.	FEN, CFDT, FGAF, CFTC, et CFE-CGC (la CGT et FO n'ont pas signé l'accord)	Chaque année par la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du CSPPE. Dans les 9 mois qui suivent cet accord, chaque administration doit présenter au ministre chargé de la fonction publique le calendrier de conclusion de l'accord ministériel.  En outre, un comité composé des signataires de l'accord est chargé du suivi de son application.
10 juillet 1992	Accord cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.	3 ans.	Fixe l'objectif à atteindre en 1994 de la masse des crédits formation par ministère soit 3,2 % de la masse salariale brute. Sur la période de l'accord, institue la règle des 3 jours de formation annuelle par agent , portée à 4 jours pour les agents de catégories C et D. Réaffirme la nécessité de décliner au plan local les programmes de formation.Prévoit la revalorisation des indemnités d'enseignement.	FEN, CFDT, FGAF, FO, CFTC, et CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	Chaque année par la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du CSPPE.  En outre, un comité composé des signataires du présent accord est chargé du suivi de son application.
28 juillet 1994	Protocole d'accord hygiène et sécurité dans la fonction publique de l'Etat.		Institue les comités HS au plan local. En outre, les représentants du personnel membres des CHS bénéficieront d'une formation. Renforce la fonction de contrôle par le recours possible aux inspecteurs du travail. Introduit le droit de retrait, clarifie le champ des compétences respectives des CTP et des CHS en matière de conditions de travail. Renforce la médecine de prévention et prévoit notamment d'engager une réflexion sur l'évolution de la situation des médecins de prévention. Le Gouvernement s'engage dans les 6 mois à procéder aux modifications réglementaires nécessaires à la traduction des points du protocole.	FEN, CFDT, FGAF, FO, CFTC, et CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	Annuellement par la Commission centrale d'hygiène et de sécurité du CSPPE.

Date	Objet	Durée de l'accord	Principales dispositions	Signataires	Suivi de l'accord
22 février 1996	Accord cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat.	3 ans.	<p>Fixe l'objectif à atteindre en 1998 de la masse des crédits formation par ministère soit 3,8 % de la masse salariale brute. L'indice plafond de l'indemnité forfaitaire est revalorisé.</p> <p>Sur la période de l'accord, la durée minimale de formation passe de 3 à 5 jours de formation annuelle par agent pour les corps de catégories A et B et de 4 à 6 jours pour les agents de catégorie C.</p> <p>Institue le droit au bilan professionnel après dix ans de service.</p> <p>L'engagement de rester au service de l'Etat après un congé formation indemnisé est supprimé si les agents se reclassent dans la FPT ou la FPH.</p> <p>De même l'accord comporte des dispositions concernant la situation des agents recrutés sur des contrats emploi-solidarité (CES).</p>	UNSA, CFDT, FO, FSU, CFTC et CFE-CGC (la CGT n'a pas signé l'accord).	<p>Dans les 4 mois qui suivent cet accord, chaque administration doit présenter au ministre chargé de la fonction publique le calendrier de conclusion de l'accord ministériel qui devra intervenir dans les 9 mois.</p> <p>Suivi chaque année par la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du CSFPE.</p> <p>En outre, une fois par an, les signataires de l'accord procèdent au suivi de son application.</p>
9 octobre 2001	Protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'Etat.	Sans limite	<p>Visa à améliorer le recrutement des personnes handicapées, le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes en cours de carrière, la formation continue ainsi que les conditions de travail.</p> <p>Il institue la mise en place de plans triennaux de développement de l'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés. Enfin, il comprend des dispositions diverses relatives aux COTOREP, les autorisations spéciales d'absence des parents d'enfants handicapés.</p>	CFDT, FSU, UNSA, CFTC et CFE-CGC ( la CGT et FO n'ont pas signé ).	<p>Groupe de suivi associant les représentants des ministres chargés de la fonction publique, de l'emploi des handicapés, de la santé et du budget, chargé, en outre, de l'agrément des plans triennaux. La commission centrale de l'hygiène et de la sécurité du CSFPE est tenue informée.</p>

## Accords concernant le ministère de l'Éducation nationale

Date	Objet	Signataires
29 mars 1989	Relevé de conclusions sur le dossier « revalorisation de la fonction enseignante »	Le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État chargé de l'enseignement technique, le Syndicat national de l'enseignement de l'éducation physique et sportive
14 février 1990	Relevé de conclusions relatif aux personnels de direction	Le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État chargé de l'enseignement technique, la FEN, le Syndicat national des personnels de direction de lycée professionnel (SNPDLP), le Syndicat national du personnel de direction des établissements secondaires (SNPDES).
8 février 1993	Relevé de conclusions relatif à l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive	Le ministre de l'Éducation nationale, la FEN, la Fédération autonome de l'Éducation nationale (FAEN), le Syndicat des enseignants (SE), le Syndicat national des collèges (SNC)
15 février 1993	Protocole d'accord concernant la valorisation des fonctions des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN)	Le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État à l'enseignement technique, la FEN, le Syndicat national des IDEN (SNIDEN), le Syndicat national des IET (SNIET), le Syndicat national des IIO (SNIIO)
4 mars 1993	Relevé de conclusions concernant les professeurs agrégés et les professeurs de chaires supérieures	Le ministre de l'Éducation nationale, le secrétaire d'État à l'enseignement technique, la FEN, le Syndicat national des enseignants du second degré (SNES), le Syndicat national de l'éducation physique (SNEP), le Syndicat des enseignants (SE/FEN)
10 juillet 1998	Relevé de conclusions relatif à l'enseignement primaire	Le ministre de l'Éducation nationale, la ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire, le Syndicat des enseignants (FEN), le Syndicat général de l'Éducation nationale (CFDT)
16 novembre 2001	Protocole d'accord relatif aux personnels de direction	Le ministre de l'Éducation nationale, le ministre délégué à l'Enseignement professionnel, le Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN)

# Accords ministériels relatifs à la réduction du temps de travail

Ministère	Champ de l'accord	Date	Organisations syndicales signataires
Éducation nationale	Ensemble des personnels IATOSS et d'encadrement des services déconcentrés et des établissements dépendant du ministère et, plus largement, tout personnel employé dans ces structures	16 octobre 2001	<p>Intersyndicale IATOSS (A &amp; I, SNAEN, SNASEN, SNIES, SNMSU, SNPTES de l'UNSA Éducation, UN-CGT-CROUS, UN-SGEPEN-CGT, SGEN-CFDT)</p> <p>Syndicat de l'administration et de l'intendance (A &amp; I-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national des agents de l'Éducation nationale (SNAEN-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national des assistantes sociales, de l'Éducation nationale (SNASEN-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national des infirmières, conseillères de santé (SNICS-FSU)</p> <p>Syndicat national des infirmières et infirmiers éducateurs de santé (SNIES-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national du personnel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (SNPTES-UNSA Éducation)</p> <p>Syndicat national unitaire des assistants sociaux de la fonction publique (SNUASFP-FSU)</p> <p>Union nationale agents, techniques, ouvriers, services de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur (UNATOS-FSU)</p> <p>Union nationale des syndicats CGT des CROUS (UN-CGT-CROUS)</p> <p>Union nationale des syndicats généraux des personnels ATOSS de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Jeunesse (UN-SGPN/CGT)</p> <p>Fédération des syndicats généraux de l'Éducation nationale et de la Recherche publique (SGEN-CFDT)</p> <p>Union nationale des syndicats autonomes Éducation (UNSA-Education)</p>

Ministère	Champ de l'accord	Date	Organisations syndicales signataires
Défense	Ensemble des personnels civils fonctionnaires, contractuels et ouvriers travaillant dans les établissements, les unités et les services du ministère de la Défense (métropole et DOM)	11 juillet 2001	Force ouvrière, FEAE-CFDT, FNTE-CGT, UNSA-Défense, CFTC, FECD-CGC
Justice	Administration centrale Services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse Services judiciaires (services déconcentrés hors magistrats) Administration pénitentiaire – personnels d'insertion et de probation – personnels administratifs	12 novembre 2001 5 décembre 2001 20 novembre 2001 en attente en attente	SFAC, AMACJ SPIJ-FEN/UNSA C. Justice, USAJ (UNSA)
Jeunesse et Sports	Ensemble des agents des services centraux, déconcentrés et des établissements de la jeunesse et des sports ou employés par ceux-ci.	23 octobre 2001	UNSA Éducation et l'ensemble des syndicats qu'elle fédère au MJS (SNAPS, SEP, SNIPPSL, SNIJSL, SNAEN, Administration et intendance), le SGEN-CFDT, le SGPEN-CGT
Aménagement du territoire et Environnement	Administration centrale Le MATE a également signalé des accords locaux majoritaires dans plusieurs directions régionales de l'environnement (Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Picardie, Île-de-France, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne, Centre, Bourgogne, Auvergne)	23 novembre 2001	CFDT, Force ouvrière
Services du Premier ministre	Services généraux du Premier ministre Secrétariat général de la défense nationale Commissariat général du Plan, délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale	26 octobre 2001	CFDT, CFTC, association syndicale des attachés d'administration centrale et assimilés, association syndicale des secrétaires administratifs et assimilés, association syndicale des personnels administratifs et assimilés de catégorie C des services du Premier ministre

## **Accords nationaux dans le secteur hospitalier**

### Liste des accords nationaux dans la fonction publique hospitalière

#### **• Protocole « Evin » du 21 octobre 1988**

I – Création de statuts particuliers – revalorisation des rémunérations et des régimes indemnitaires concernant les personnels infirmiers et les aides-soignants

II – Conditions de travail :

- développer les relations sociales dans les établissements ;
- promouvoir le dialogue entre les différents partenaires au sein des établissements ;
- améliorer la représentation des personnels non médicaux dans les instances délibératives ;
- redéploiement de personnels ;
- travail de nuit (revalorisation de la majoration spécifique pour travail intensif de nuit) ;
- organisation du travail : allocation de crédits en vue des remplacements des congés.

III – Formation :

- revalorisation de la formation initiale des infirmiers ;
- revalorisation de la formation continue et de la promotion professionnelle des infirmiers et des personnels hospitaliers.

#### **• Protocole « Durieux » du 15 novembre 1991**

I – Protocole d'accord sur la reconnaissance des sujétions hospitalières, la situation des effectifs et la formation professionnelle :

- travail de nuit : passage aux 35 heures avec création de 4 000 emplois ;
- création de 1 500 emplois liée à la charge d'activité des services hospitaliers ;
- indemnisation des dimanches et jours fériés : indemnité forfaitaire égale à 250 F ;
- gestion des remplacements d'agents ;
- congés annuels : durée consécutive des congés annuels égale à 3 semaines minimum ;
- contrats emploi-solidarité.

Formation professionnelle et promotionnelle

Amélioration du recrutement :

- augmentation des quotas d'élèves infirmiers ;
- allocation d'études : extension de l'expérimentation lancée en Île-de-France relative aux contrats de pré-recrutement aux autres régions avec un financement spécifique pour les régions frontalières ;
- reprise d'ancienneté : reprise d'ancienneté à 100 % des services accomplis antérieurement au recrutement dans la fonction publique.

Promotion professionnelle :

- favoriser le recrutement interne des infirmiers et des aides-soignants ;
- faciliter l'accès au grade d'agent des services hospitaliers qualifié.

Réforme des écoles et des études

Actualisation du décret de compétences des infirmiers

II – Protocole d'accord sur les rémunérations et perspectives de carrière des infirmières et des aides-soignants :

- augmentation de la prime spécifique versée aux infirmiers ;
- création d'une prime d'encadrement ;
- étude de la fonction d'infirmière experte ou clinicienne ;
- amélioration indiciaire en faveur des aides-soignants (accélération du calendrier d'accès au 2<sup>e</sup> grade du corps).

III – Accord national sur l'amélioration des conditions de vie au travail :

- élaboration et mise en œuvre de contrats locaux portant sur l'amélioration des conditions de vie et des relations au travail.

### **• Protocole « Aubry » du 14 mars 2000**

I – Mesures exceptionnelles en faveur du personnel hospitalier

Accroître les crédits de remplacement des agents absents

Améliorer les conditions de travail :

- financement spécifique des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail

Prévenir la violence :

- élaborer un programme pluriannuel de prévention de la violence à l'hôpital

Amplifier le soutien à l'investissement

Renforcer les urgences

II – Modernisation sociale :

- créer un fonds de modernisation des établissements de santé ;
- élaborer un projet social pour chaque établissement ;
- élaborer un volet social dans chaque contrat d'objectifs et de moyens.

Médecine du travail et prévention des risques professionnels :

- renforcer les équipes de médecins du travail par la création de postes de médecins du travail ;
- renforcer l'attractivité des fonctions de médecin du travail.

Développer la formation professionnelle continue des agents de la FPH :

- augmenter des entrées dans les instituts de formation paramédicale ;
- favoriser la promotion professionnelle ;
- améliorer le dispositif du congé de formation professionnelle ;
- instaurer un droit au bilan de compétences ;
- engager la professionnalisation des emplois-jeunes à l'hôpital.

III – Autres chantiers ouverts et à ouvrir :

- suppression de l'échelle 1 de rémunération ;
- résorption de l'emploi précaire : bilan et actions à conduire ;

- ouverture de négociations sur les filières professionnelles de la fonction publique hospitalière ;
- création d'un observatoire de l'emploi et des métiers dans la fonction publique hospitalière ;
- réflexion sur la psychiatrie et l'organisation des services ;
- réflexion sur le dispositif de prise en charge des urgences ;
- prévention de la violence ;
- évolution des textes relatifs aux congés bonifiés.

#### IV – Favoriser le dialogue social :

- négocier des accords locaux : contrats locaux d'amélioration des conditions de travail, projets sociaux...
- renforcer l'exercice du droit syndical : généralisation du dispositif de mutualisation des heures syndicales...
- renforcer les instances de dialogue au sein de l'hôpital : CTE, CTP : formation des membres – CHSCT : désignation de suppléants et formation des membres...
- favoriser la mise en place des conseils de service et des groupes d'expression directe.

### **• Protocole « Guigou » du 14 mars 2001 sur les filières professionnelles de la fonction publique hospitalière**

#### I – Principes généraux : promotion interne et modernisation du recrutement :

- promotion interne : garantie minimale pour la promotion de corps ; mesure spécifique pour l'avancement de grade : ratio de référence promus/promouvables ;
- modernisation du recrutement : simplification des procédures de recrutement et de promotion interne ;
- validation des acquis professionnels ;
- métiers émergents ;
- expertise.

#### II – Mesures spécifiques à prendre en faveur des personnels :

- administratifs ;
- ouvriers ;
- techniques en faveur des aides médico-techniques et des préparateurs en pharmacie ;
- paramédicaux des cadres et des sages-femmes.

#### III – Chantiers à ouvrir :

- pour la filière administrative ;
- pour la filière technique et ouvrière ;
- pour les aides-soignants et les agents des services hospitaliers ;
- pour la filière socio-éducative.

### **• Protocole du 27 septembre 2001 sur la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière**

## Accords nationaux concernant les personnels médicaux hospitaliers

### • Protocole du 9 juin 1999 sur les urgentistes

### • Protocole du 13 mars 2000

#### I – Mesures à court terme :

- engagement de service public exclusif : création d'une indemnité de service public exclusif ;
- amélioration des conditions d'attractivité de certains postes : instauration d'une prime multi-établissements, dispositif d'incitation pour les postes difficiles à pourvoir ;
- attractivité des carrières de praticiens hospitaliers : revalorisations statutaire et indiciaire ;
- assistants et chefs de clinique : revalorisation statutaire et indiciaire ;
- praticiens adjoints contractuels : amélioration des perspectives d'emploi des médecins à diplôme étranger au sein des hôpitaux.

#### II – Modernisation des organisations médicales à l'hôpital :

- amélioration des conditions de travail des praticiens hospitaliers ;
- engagement d'une négociation particulière sur l'ARTT avec les organisations syndicales de PH ;
- mise en place du repos de sécurité ;
- rôle et responsabilité du praticien hospitalier : réflexion sur les possibilités d'affectation des praticiens dans plusieurs établissements sur la base du volontariat ; mutualisation des compétences médicales dans le cadre des projets interétablissements ;
- renforcement de l'implication de praticiens dans les processus décisionnels en rapport direct avec leur exercice professionnel et la vie de l'établissement – propositions de formations spécifiques au management et à la gestion...
- favoriser la mise en place des conseils de service.

#### III Autres chantiers ouverts :

- renforcement du dispositif de prise en charge des urgences ;
- réflexion sur la psychiatrie et l'organisation des services ;
- formation médicale continue ;
- lien université/hôpital ;
- réflexion sur la mise en œuvre des normes de sécurité sanitaire ;
- réflexion sur la chirurgie à l'hôpital public.

### • Protocole du 22 octobre 2001 : aménagement et réduction du temps de travail des médecins, pharmaciens et odontologistes hospitaliers

## **Éléments d'information sur le dialogue social dans quelques pays européens : Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Suède**

Les fiches qui composent cette annexe ont été élaborées par Bruno Lucas, membre de l'inspection générale des affaires sociales, à partir :

– des notes d'information réalisées par les conseillers sociaux au Royaume-Uni (Christiane Ducastelle), en Allemagne (Serge Milano), en Italie (Alain Boismery), et en Suède (Alain Lefebvre) ;

– de quatre monographies nationales in Walthery P., Spineux A., (dir.), (2000), *Le cadre institutionnel de la négociation collective dans le secteur public au sein des 15 États-membres de l'UE*. Rapport pour la DG emploi et affaires sociales de la Commission des Communautés européennes, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain/Institut des sciences du travail (à paraître) :

David Marsden (2000), « United Kingdom »

Dieter Sadowski/Kerstin Pull/Kerstin Reden (2000), « Germany »

Franca Alacevich/Luigi Burroni (2000), « Italy »

Dominique Anxo (2000), « Sweden »

### **Allemagne**

#### **Repères sur le régime d'emploi des agents publics**

Il existe deux catégories d'agents publics en Allemagne :

– les fonctionnaires, dont le statut est garanti par la loi fondamentale. Ils sont tenus à une obligation de « loyauté et de service », et sont en principe affectés à des fonctions dites de souveraineté. La loi fondamentale du pays prévoit en effet que les fonctions régaliennes exercées à quelque niveau territorial que ce soit (fédéral, régional ou local) doivent être confiées à des fonctionnaires. Leur régime n'est pas défini par un contrat, mais par « une relation de fidélité de droit public ». Les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève. Leurs salaires et conditions de travail ne peuvent faire l'objet de négociations, mais sont fixés par le Parlement. Ils ont en revanche le droit d'adhérer à un syndicat ;

– les contractuels, « employés » ou « ouvriers », qui sont régis par le droit du travail, disposent d'un contrat de travail de droit privé et relèvent du régime des conventions collectives. Leur situation est comparable à celle des salariés du secteur privé. En particulier, ils ont le droit de grève, contrairement aux fonctionnaires.

Au 30 juin 1999, sur 6,3 millions d'agents publics, 2,1 millions avaient le statut de fonctionnaire (en incluant les magistrats et les militaires), et 4,2 millions relevaient des catégories « employés » ou « ouvriers », régis par le droit du travail.

Le recrutement des fonctionnaires se fait, comme celui des non fonctionnaires, par annonce dans la presse de vacance ou de création d'emploi. Dans presque la totalité des cas, on recrute des juristes. Certains emplois de fonctionnaires nécessitent une formation supplémentaire de trois ans délivrée par l'administration elle-même. Les Länder décident des conditions de recrutement de leurs fonctionnaires.

## Le dialogue social dans la fonction publique

### • Acteurs

Le taux de syndicalisation dans le secteur public est de l'ordre de 60 %, soit le double de ce qui est observé dans le secteur privé.

Le syndicat des agents publics non fonctionnaires est Verdi, le syndicat des services, qui résulte de la fusion de cinq syndicats :

- le syndicat des services publics et des transports (ÖTV, 1,4 million d'adhérents) ;
- le syndicat des employés (DAG, 400 000 adhérents) ;
- le syndicat de l'imprimerie (IG Medien, 200 000 adhérents) ;
- le syndicat des postes (DPG, 500 000 adhérents) ;
- le syndicat du commerce, des banques et des assurances (HBV, 500 000 adhérents).

Une partie des agents publics relevant du statut de fonctionnaire sont adhérents de Verdi (leur nombre est estimé à 570 000). Mais le principal syndicat des fonctionnaires est le DBB (fédération des fonctionnaires allemands, 1,2 million d'adhérents, dont 870 000 fonctionnaires). Ses adhérents sont en effet très majoritairement fonctionnaires. Ce syndicat n'a pas le droit de participer à une négociation collective ou d'être impliqué dans un conflit collectif. Cependant, comme certaines des fédérations affiliées au DBB ont le droit de participer à la négociation collective, elles se sont alliées avec des syndicats extérieurs au DBB pour former le DBB-Tarifunion qui participe à la négociation annuelle sur les salaires.

Les employeurs du secteur public sont représentés par trois grands acteurs, représentant chacun des niveaux territoriaux :

- le ministre de l'Intérieur pour le niveau fédéral ;
- le *Tarifgemeinschaft deutscher Länder*-TdL pour le niveau des Länder ;
- la fédération des associations d'employeurs publics locaux (VKA) pour le niveau local (communes). On estime que le VKA représente 80 à 90 % des communes.

### • **Conflictualité**

Le droit de grève n'existe ni dans la Constitution ni dans les lois fédérales (mais certaines constitutions de Land reconnaissent le droit de grève). Le droit de grève est entièrement réglé par la doctrine et surtout par la jurisprudence. Celle-ci a constamment déduit le droit de grève (et le droit de lock out) de principes généraux de l'ordre social et libéral. Plus exactement, les juges déduisent le droit de grève de la représentation qu'ils se font du bon fonctionnement d'une société libérale :

- principe de l'adéquation sociale, qui conduit à faire de la grève l'*ultima ratio* ;
- principe de proportionnalité, selon lequel la grève doit tenir compte dans ses objectifs et dans son déroulement, des possibilités économiques.

La dernière grève dans les services publics remonte à 1993.

Comme toutes les grèves en Allemagne, la grève dans les services publics n'est jamais une grève générale. Elle ne peut intervenir qu'à l'occasion d'une négociation collective et à condition que toutes les possibilités de négociation (y compris une médiation) aient été épuisées et qu'un référendum auprès des adhérents du syndicat ait obtenu une majorité qualifiée (*idem* pour la reprise du travail). Elle ne concerne que quelques dizaines de milliers de personnes à la fois, généralement par roulement.

Une pratique très ancienne mais de plus en plus répandue est celle de la grève d'avertissement. Il s'agit d'arrêts limités du travail (en effectifs et en temps) pendant une négociation. Les pertes de travail liées aux grèves d'avertissement ne sont pas comptabilisées dans les statistiques des jours perdus par fait de grève.

### • **Concertation/codécision**

La loi relative à la représentation du personnel de l'administration fédérale du 15 mars 1974 organise pour le secteur public les droits de cogestion reconnus aux salariés du secteur privé par la loi sur l'organisation des entreprises. Il existe ainsi des conseils du personnel dans chaque service, équivalent des conseils du travail présents dans le secteur privé. Les agents publics ont ainsi des droits de cogestion qui vont de la simple information au droit de codécision en passant par le droit d'être entendu ou le droit de coopérer, dans les questions relatives au personnel, dans les questions sociales, dans les questions relatives au temps de travail...

Dans le secteur public, la loi a le pas sur une convention collective ou un accord d'entreprise. De surcroît, les droits de cogestion du conseil du personnel sont plus limités pour les fonctionnaires que pour les ouvriers et les employés. Enfin, contrairement à la situation qui prévaut dans le secteur privé, la cogestion ne concerne pas les aspects économiques et financiers du service.

### • **Négociation**

La négociation des accords collectifs ne concerne que les agents publics non fonctionnaires. L'évolution des salaires des fonctionnaires, des juges et des militaires est réglée par la loi. Toutefois, il est assez fréquent que les fonctionnaires obtiennent la même hausse de salaires que celle négociée pour les non fonctionnaires. Mais ce n'est pas une

règle. En 2000, le ministère de l'Intérieur a refusé cet automatisme et a gelé (avec quelques aménagements) les salaires des fonctionnaires. Dans les années quatre-vingt-dix, il est arrivé plusieurs fois que les fonctionnaires obtiennent un peu moins que les autres agents publics.

S'agissant des non-fonctionnaires, il faut distinguer la négociation annuelle sur les salaires, qui fixe le salaire des agents publics non fonctionnaires pour chaque niveau de classification, de la négociation de conventions-cadres collectives valables plusieurs années qui portent sur la classification elle-même (critères de classement, règles générales relatives à la rémunération).

La négociation annuelle sur les salaires se déroule au niveau central :

- du côté des employeurs, les acteurs représentant les trois niveaux territoriaux (ministre de l'Intérieur, TdL, VKA) défendent des positions communes. C'est le ministre de l'Intérieur qui conduit en pratique la négociation ;
- du côté des salariés, les coalitions ont évolué au fil des années. Depuis 1994, les syndicats ÖTV et DAG ont conclu une alliance pour la négociation, le DBB-Tarifunion défendant des positions indépendantes. La création de Verdi début 2001 modifie cette configuration, qui devrait évoluer.

Les différentes catégories d'agents publics non fonctionnaires sont couvertes par quatre conventions collectives distinctes :

- employés ;
- ouvriers au niveau fédéral et au niveau des Länder ;
- ouvriers au niveau local ;
- apprentis du secteur publics (employés et ouvriers).

Chaque convention est négociée par les acteurs compétents. Par exemple, la convention relative aux employés concerne les trois niveaux territoriaux, sont donc impliqués le ministre de l'Intérieur, le TdL et le VKA d'un côté, les syndicats ÖTV, DAG et DBB-Tarifunion de l'autre. En revanche, la convention relative aux ouvriers au niveau local n'implique que VKA pour les employeurs locaux et ÖTV pour les salariés.

La situation dans les nouveaux Länder est similaire.

Tout ce qui n'est pas négocié par les partenaires sociaux relève de la négociation d'entreprise et donne lieu à des accords d'entreprise, signés entre la direction et le conseil d'entreprise. Dans le secteur public, ce conseil d'entreprise est le conseil du personnel prévu par la loi de 1974, qui peut signer des « accords de service ».

### • Actualité et évolution récente

Le principal thème actuel du dialogue social dans la fonction publique concerne la réforme des retraites.

Aucune réforme du cadre institutionnel du dialogue social dans le secteur public n'est prévue en Allemagne. Comme on l'a indiqué, les acteurs évoluent (création de Verdi par exemple), mais dans un cadre stable.

## Italie

### Repères sur le régime d'emploi des agents publics

Le régime d'emploi des agents publics en Italie a beaucoup évolué depuis 1983, début du processus dit de « privatisation de l'emploi public ». En effet, jusqu'à cette date, c'était la loi qui déterminait les salaires, les conditions de travail ainsi que la durée du travail. La loi 93/1983 sur l'emploi public a renversé cet état de fait en accordant à la négociation collective une prééminence de principe dans la régulation des rapports de travail au sein du secteur public. Cette prééminence restait cependant relative. D'une part toute une série de questions importantes (recrutements, licenciement, formation, durée maximale du travail...) restaient régies par la loi, d'autre part la négociation collective n'était qu'une phase du processus d'ensemble (ainsi les accords collectifs n'entraient en vigueur que dans la mesure où leurs dispositions étaient approuvées par décret).

Cette évolution s'est poursuivie dans les années 1990, avec les réformes introduites par un décret-loi 29/1993, devenu décret-loi 165/2001 et inscrit dans la loi 421/1992 sous le titre « normes générales sur l'organisation du travail dans l'administration publique ».

Les agents publics ne relèvent pas d'un régime statutaire mais d'un régime de conventions collectives nationales ou décentralisées. Les rapports avec les employeurs sont de même nature juridique que dans le secteur privé, ils sont soumis aux mêmes droits et obligations que dans celui-ci. Les contentieux du travail sont désormais régis par les tribunaux judiciaires, qui ont ainsi acquis une compétence précédemment exercée par les tribunaux administratifs.

Ainsi, le droit en vigueur dans le secteur privé (code civil, statut des travailleurs, législation sur le travail) est applicable aux agents publics, sauf lorsque la loi 421/1992 prévoit des dérogations aux dispositions de droit commun, ce qui est le cas pour certaines catégories d'agents publics (magistrats, procureurs, universitaires).

La loi du 20 mai 1970 n° 300 modifiée (article 42 § 1D1 165/2001) prévoit que les droits et prérogatives syndicales dans la fonction publique sont les mêmes que ceux prévus pour les travailleurs du secteur privé, ceci en se référant au principe constitutionnel du droit à la liberté syndicale (article 39 § 1 de la Constitution de la République italienne de 1947). Cette loi (300/1970) reconnaît aux travailleurs le droit de se constituer en association, d'adhérer à un syndicat ou d'avoir une activité syndicale.

Le droit de grève est un principe constitutionnellement protégé par la Constitution dans son article 40 et par la loi 146/1990 modifiée par la loi 83/2000 relative aux modalités d'exercice du droit de grève dans les services publics dits « essentiels ». Cette loi a institué la Commission de garantie qui a pour rôle d'assurer (par le biais d'un contrôle des modalités d'exercice de ce droit) que la jouissance du droit de grève ne soit pas un obstacle à la possibilité pour les citoyens de profiter de leurs autres droits constitutionnellement protégés (art. 12 de la loi 146/1990).

## Le dialogue social dans la fonction publique

### • Acteurs

Il faut souligner que la représentation des salariés dans le secteur public est assez éclatée et se caractérise par un grand nombre d'acteurs : dans certaines branches du secteur public, on peut trouver plus de 30 syndicats différents, dont certains dotés de très faibles effectifs.

Trois groupes d'acteurs peuvent être distingués :

- un premier groupe de syndicats ayant vocation à représenter toutes les catégories d'agents publics. On retrouve dans ce groupe les grandes confédérations italiennes (CGIL, CISL et UIL) qui regroupent plus de 10 millions d'adhérents, ou dans une moindre mesure les syndicats autonomes traditionnels (UGL, CISAL, CONFSAL) ;
- un second groupe comprend des syndicats plus petits et plus spécifiques, à base professionnelle, qui souvent ne sont pas parties aux accords nationaux et utilisent fréquemment la grève comme moyen d'action pour atteindre leurs objectifs ;
- enfin un troisième groupe est constitué de syndicats comme le CONFEDIR, qui ne recrutent que les cadres du secteur public.

En novembre 1998, les premières élections tenues pour désigner dans l'ensemble du secteur public les RSU (*Rappresentanze Sindicali Unitarie*, conseils du personnel ayant simultanément vocation à organiser la représentation syndicale et à représenter l'ensemble des salariés au niveau local) ont montré une nette prédominance des trois grandes confédérations CGIL, CISL et UIL qui ont emporté ensemble 80 % des votes dans l'ensemble du secteur public (avec un taux de participation de 70 %). Il faut cependant noter que certains syndicats hors ces trois grands acteurs jouent un rôle-clé dans certaines branches (CSA, RDB, Fials-Confsal par exemple).

Si le principe de liberté syndicale se traduit par la présence d'une pluralité de syndicats dans le secteur public, le droit de négocier ne revient qu'aux syndicats représentatifs. L'article 43 du décret-loi 165/2001 prévoit les conditions auxquelles doivent répondre les syndicats pour être jugés représentatifs. L'ARAN (voir ci-après) est chargée de procéder tous les deux ans (période de validité du contrat collectif) à la vérification de la représentativité des syndicats dans le secteur public.

En substitution du critère antérieur dit « de la représentativité majeure », considéré comme dénué de tout caractère objectif, le législateur a prévu que seraient admises à la table des négociations les organisations syndicales qui ont une représentativité supérieure à 5 % dans le secteur d'activité considéré. Le calcul s'effectue en tenant compte notamment de données relatives aux cotisations syndicales et aux résultats des élections syndicales.

Pour la partie employeur, le décret-loi 29/1993 a créé une nouvelle agence pour représenter les employeurs publics dans la négociation collective : l'ARAN (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni*). C'est une agence technique, dotée d'une cinquantaine de salariés, autonome sur le plan organisationnel et financier.

Elle peut instituer à titre temporaire des agences locales chargées de concourir à la négociation collective au niveau régional ou interrégional dans le secteur public. Ses prérogatives ont été renforcées par le décret-loi 396/97. C'est l'ARAN qui signe pour le compte du Gouvernement et des autres administrations publiques les accords collectifs au niveau de l'ensemble du secteur public et au niveau des branches du secteur public. Le décret-loi 396/97 a également instauré des *Comitati di Settore* (comités sectoriels), constitués au niveau de chaque branche du secteur public, et regroupant les administrations publiques compétentes, pour rééquilibrer les relations entre l'ARAN et les administrations.

### • **Conflictualité**

Le taux de conflictualité augmente dans le secteur public avec le début de chaque renouvellement ou négociation de conventions collectives. Les secteurs les plus touchés sont l'éducation nationale, la santé, les transports et l'administration publique.

On constate que tant la durée des conflits que le taux de participation des salariés sont faibles. Les principaux motifs de grève concernent le défaut de renouvellement des contrats, les revendications salariales, l'avancement de carrière.

### • **Négociation**

La négociation collective dans le secteur public a lieu à quatre niveaux :

- les accords « intersectoriels » couvrent l'ensemble du secteur public. Ils sont négociés par l'ARAN et par les organisations représentatives dans au moins deux sous-secteurs (le secteur public est divisé en huit sous-secteurs : ministères, organismes publics non économiques, entreprises publiques, recherche, universités, administrations régionales et locales, service de santé, écoles). Ce niveau de négociation est souvent utilisé pour introduire des réformes importantes. Ainsi, c'est un accord intersectoriel d'août 1998 qui a défini les règles relatives à l'élection et à la mise en place des RSU dans le secteur public ;
- les accords qui couvrent plus d'un sous-secteur sont également négociés par l'ARAN et les organisations représentatives dans au moins deux sous-secteurs ;
- pour chaque sous-secteur, deux accords sont négociés : un accord couvre les cadres, l'autre les employés. Ces accords ont la même structure que les accords conclus dans le secteur privé. Les dispositions générales sont en vigueur pour quatre ans, alors que les paramètres économiques ne sont arrêtés que pour deux ans. À ce niveau, les accords sont négociés par l'ARAN et par les organisations syndicales représentatives dans le sous-secteur. Dans un premier temps, la loi de finances fixe le plafond de ressources qui peuvent être utilisées. Les Comités sectoriels définissent des orientations, qui sont transmises directement à l'ARAN, qui entame la négociation avec les organisations syndicales les plus représentatives. À l'issue de la négociation, un pré-accord est conclu. Ce document est soumis par les syndicats à l'approbation des salariés concernés, tandis que L'ARAN doit recueillir l'avis des comités sectoriels et du Conseil d'État.

Si ces avis sont positifs, l'accord est définitif et est publié au *Journal officiel*. Dans le cas contraire, l'ARAN peut relancer la négociation ;

- les accords conclus au niveau du sous-secteur encadrent les négociations qui sont conduites au niveau décentralisé. Ces négociations locales sont conduites par les administrations concernées et par les RSU pour la partie syndicale. L'ARAN peut apporter un appui aux administrations pour ces négociations. Le contenu de ces négociations locales est délimité par les accords conclus au niveau des sous-secteurs. En général, il porte sur les questions relatives à l'organisation du travail, à la gestion de l'emploi ou à l'aménagement du temps de travail.

Les accords ont une validité *erga omnes* lorsqu'ils sont signés par les organisations syndicales. Ils sont d'applicabilité directe et engagent toutes les parties.

#### • Actualité et évolution récente

Le référendum du 21 octobre 2001 a permis une délégation de compétences beaucoup plus importante aux Autonomies locales (régions, provinces et communes), qui pourra avoir des conséquences en matière de dialogue social dans le secteur public, avec une décentralisation accrue.

Le ministre du Travail et des Politiques sociales a annoncé une réforme du dialogue social dans le Livre blanc relatif au marché du travail en Italie. Ces orientations vont dans le sens d'une plus grande compétence unilatérale des pouvoirs publics.

## Suède

### Repères sur le régime d'emploi des agents publics

Les agents publics travaillent pour l'État ou pour les collectivités locales (288 communes, 23 conseils régionaux).

Tous les agents publics ont un contrat de travail de droit commun, et les lois qui régissent le secteur privé s'appliquent en général aux fonctionnaires. La spécificité des droits et obligations est limitée. Ainsi, les agents publics ne peuvent pas s'associer à des mouvements concernant la politique menée dans le secteur qu'ils administrent (par exemple, les agents du ministère de la Santé ne pourraient pas participer à une grève pour s'opposer à la privatisation des hôpitaux). De plus, certains accords collectifs locaux comportent des limitations supplémentaires pour certaines catégories de personnel (infirmières, médecins), mais ce n'est que le résultat des négociations menées sur le terrain : médecins, infirmières, ou policiers ont en principe le même droit à la grève que les autres.

Toutefois, le droit de grève est, comme pour les salariés du privé, limité de fait. En effet, dès qu'un secteur est couvert par un accord collectif (ce qui est le cas de l'intégralité du secteur public), la grève est interdite pour les matières couvertes par cet accord. En pratique, il n'y a donc pas de grève hors des périodes de négociation des accords collectifs, tous les cinq ou six ans.

Enfin, il faut relever l'existence d'une politique de promotion de l'égalité hommes-femmes reposant sur la même législation que dans le secteur privé (Acte sur l'égalité), mais appliquée selon des modalités spécifiques, avec notamment l'implication d'un ombudsman qui examine toutes les nominations et promotions dans les ministères, au regard des conditions et des critères objectifs du choix, et qui peut s'opposer à toute décision. Les postes de direction sont ainsi plus fréquemment occupés par des femmes qu'en France (au contraire du secteur privé, où il y a moins de dirigeants femmes qu'en France).

## Le dialogue social dans la fonction publique

### • Acteurs

Le taux de syndicalisation dans le secteur public est supérieur à 90 %.

Au niveau interprofessionnel, il existe trois grandes organisations syndicales :

- la Confédération générale du travail (*Landsorganisation Sverige*, LO : 2 180 000 adhérents, dont 624 000 à la fédération des employés communaux) ;
- la Confédération générale des fonctionnaires et employés (*Tjänstemännens Centralorganisation*, TCO : 1 050 000 adhérents, dont 210 000 au syndicat des enseignants et 180 000 à la fédération suédoise des employés communaux) ;
- la Confédération générale des travailleurs intellectuels (*Sverigers Akademikers Centralorganisation*, SACO : 450 000 adhérents, dont l'essentiel dans le secteur public, notamment l'enseignement secondaire et les cadres des ministères.).

LO représente les cols bleus, alors que TCO et SACO représentent les cols blancs.

La part des adhérents relevant du secteur public est de 38 % pour LO, 49 % pour TCO, et 65 % pour SACO. Ce sont des fédérations syndicales appartenant à une des trois organisations interprofessionnelles qui sont partie aux négociations dans le secteur public.

Une organisation consultative regroupant une dizaine de fédérations de TCO et de SAVO, ainsi qu'une organisation indépendante (LEDARNA) a été créée en 1995. Cet organisme, le Conseil des employés du secteur public (*Offentliganställdas Förhandlingsrad*, OFR), ne signe pas les conventions collectives et a principalement un rôle d'appui aux fédérations membres pour toute question d'intérêt commun.

Pour la partie patronale, il existe cinq organisations signataires des conventions collectives au sein du secteur public.

- Les agents de l'État sont représentés par deux organisations :
- l'Agence suédoise des employeurs publics (*Arbetsgivarverket*, AgV) ;
  - la Fédération patronale des caisses d'assurances sociales (*Försäkringskassaförbundet*).

Les agents des collectivités locales (communes et conseils régionaux) sont représentés par trois organisations :

- la Fédération des conseils régionaux (*Landstingsförbundet*, LF) ;
- la Fédération des communes de Suède (*Svenska Kommunförbundet*) ;
- la Fédération des entreprises communales (*Kommunala Företagens Samorganisation*).

### • **Conflictualité**

On ne relève pratiquement aucune grève depuis 1995-1996, où il y avait eu plusieurs mouvements, concernant notamment les médecins et les infirmières. Le principe déjà évoqué selon lequel la grève est interdite pour les matières couvertes par un accord collectif, ainsi que les procédures de médiation et de conciliation prévues par la loi, expliquent cette situation.

### • **Concertation/codécision**

Le « droit à la négociation » est un droit de l'employé provenant de la loi. Ce droit concerne tous les aspects de la relation employeur-salarié. Tout changement du poste ou des conditions de travail, toute augmentation de salaire, toute décision est donc soumise à ce droit, sauf si des règles différentes sont prévues dans un accord collectif.

Les modalités d'exercice de ce droit sont définies dans les accords collectifs, et peuvent varier significativement d'un endroit à un autre. La fréquence des réunions, les participants aux réunions (qui sont désignés par les syndicats et non élus par le personnel), les pouvoirs des comités (qui peuvent être consultatifs ou décisionnels) sont ainsi fixés par accords collectifs.

Ainsi, dans les administrations centrales les augmentations individuelles sont décidées à l'occasion d'une réunion entre le représentant syndical et le supérieur hiérarchique de l'agent, sans qu'en général ce dernier soit présent. Dans certaines municipalités, l'accord collectif prévoit au contraire que l'augmentation est accordée lors d'un entretien d'évaluation entre l'agent et son supérieur, sur la base de critères objectifs et mesurables, et le syndicat n'intervient qu'en cas de problème. Dans d'autres cas enfin, l'accord collectif prévoit un entretien tripartite. Ces règles s'appliquent à tous, y compris aux directeurs.

La transparence est quasi totale : tout document élaboré dans le service est accessible aux syndicats, y compris toutes les fiches de paie, sauf si un accord collectif pose des règles différentes (par exemple en matière de sécurité nationale).

Seuls les principes généraux au fondement de ces règles sont fixés par la Constitution et par la loi.

### • **Négociation**

Le processus de négociation au sein du secteur public se déroule en deux étapes :

- conclusion au niveau national d'un accord central très général (par exemple l'accord collectif national pour la fonction publique conclu en

1997 porte seulement sur les conditions et l'organisation du travail, et sur le développement et les compétences de la médecine du travail) ;  
– négociations par secteur, puis par organisme (par exemple commune par commune).

Un accord collectif adapte la législation aux conditions spécifiques à l'administration concernée, ce qui signifie qu'il peut être moins favorable à l'employé que la loi (exemple du droit de grève déjà évoqué).

Il n'y a pas de règles législatives ou réglementaires concernant les négociations salariales. Elles relèvent d'accords collectifs, souvent conclus pour des durées de trois à cinq ans. L'augmentation salariale inscrite dans la convention collective se compose le plus souvent d'une part d'une augmentation générale en pourcentage pour l'ensemble des employés et d'autre part par d'enveloppes salariales individualisées qui sont réparties au niveau de la collectivité concernée. Les méthodes appliquées pour l'individualisation (mode d'évaluation, modalités de l'entretien) sont fixées dans l'accord.

#### • Actualité et évolution récente

Actuellement, les principaux thèmes du dialogue social sont l'amélioration de la protection de l'environnement et la réduction du stress et des absences pour maladie, qui ont beaucoup augmenté ces dernières années suite aux réductions de personnel. La réduction du temps de travail, ainsi que les conséquences des évolutions démographiques à partir de 2005 dans le secteur de la santé sont aussi abordées.

Le cadre du dialogue social en Suède ne fait pas l'objet de proposition de réforme significative. En revanche, il existe une tendance générale à la recherche de souplesse, notamment en privilégiant les accords conclus au niveau le plus local.

## Royaume-Uni <sup>1</sup>

### Repères sur le régime d'emploi des agents publics

Les agents publics sont les agents qui participent au « service public », bien qu'en droit cette notion ne soit pas définie de manière générale. Leur fonction s'inscrit dans le cadre de l'ensemble des services rendus au public appelé *Public Sector*.

Le *Public Sector* se décompose en deux grandes catégories :  
– le *Civil Service* dont les agents travaillent dans les administrations centrales et les agences gouvernementales : il y a un peu moins de 500 000 civil servants. Parmi eux il faut distinguer les 3 000 *Senior Civil Servants* (équivalent de la haute fonction publique en France), qui ont une situation particulière. Les magistrats et les personnels travaillant dans les différentes cours

(1) La présente fiche ne traite pas les spécificités des situations en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

de justice font partie du *Civil Service*. Le Premier ministre est le ministre en charge du *Civil Service* ;

– le *Public Service* qui regroupe tous les autres agents publics : agents des collectivités locales (y compris les forces de police), enseignants, professions médicales travaillant au NHS, transports, universités, soit plus de 4,5 millions de personnes. Il convient de noter que certaines activités du *Public Service* sont partiellement ou totalement privatisées (télécommunications, électricité, transports...).

Il n'existe pas à proprement parler de « statut de la fonction publique ». Les *civil servants* et *public servants* sont les serviteurs de la Couronne et en cela les employés de la Reine. Leur recrutement est décidé par des commissions de recrutement. Au total, le nombre de salariés du secteur public s'élève à 5,2 millions, soit environ 18 % de la population active.

#### • *Civil servants*

Les *civil servants* étaient plus de 700 000 il y a 20 ans. La baisse est maintenant enrayée et leur nombre augmente très légèrement chaque année mais ne devrait pas dépasser 500 000. Le quart des *civil servants* travaillent dans le secteur « sécurité sociale et emploi », plus de 20 % d'entre eux travaillent pour le secteur de la défense, presque 20 % dans le secteur des impôts (collecte) et 17 % dans le secteur de la Justice.

Les *civil servants* n'ont pas de contrat de travail, mais reçoivent une lettre les informant de leur entrée dans le *Civil Service* et du poste qu'ils vont occuper. Juridiquement, les *civil servants* sont moins protégés que les salariés du secteur privé. Dans la pratique, notion essentielle au Royaume-Uni, leurs conditions d'emploi sont guidées par la législation sur le travail de droit commun, leurs employeurs sont les ministères et les agences dans lesquelles ils travaillent.

Un ensemble de codes sans valeur législative regroupe les règles du *Civil Service* :

- le code recrutement qui précise les conditions de recrutement dans le *Civil Service* (commission de recrutement) ;
- le code du *Civil Service* qui regroupe les valeurs de la fonction publique et les obligations des *Civil Servants* ;
- le code de management du *Civil Service* qui regroupe les règles qui s'imposent aux employeurs.

#### • *Public servants*

La situation dans le *Public Service* est extrêmement variée. Les agents du *Public Service* ont généralement un contrat de travail avec leur employeur (hôpital, collectivité locale...) soumis à la législation du travail de droit commun. Ils doivent respecter un ensemble de règles, qui sont des règles de « service au public ». Leur recrutement est également décidé par une commission de recrutement.

#### • **Droit de grève**

Certains fonctionnaires sont soumis à des régimes particuliers. Par exemple, les personnels de police (qui relèvent des gouvernements

locaux) n'ont ni le droit de grève, ni le droit d'appartenir à un syndicat. Ils peuvent seulement adhérer à la *Police Foundation*, qui ne relève pas de la loi sur les syndicats, mais qui constitue un groupe de pression et de défense des personnels de police. Une personne qui entre dans la police doit abandonner son inscription à un syndicat si elle en a une. L'incitation à abandon de service est elle-même punie. De même, les personnels de la défense n'ont pas le droit de grève (comportement punissable selon la loi militaire, qui l'assimile à une mutinerie ou à une désertion). Les personnels des postes et télécommunications n'ont pas non plus le droit de grève.

En dehors de ces cas particuliers, les fonctionnaires du public service sont placés sous le régime de la loi générale (*Employment relations act 1999*). La loi britannique ne reconnaît pas de droit inconditionnel à la grève. Elle se réfère à la notion d'« action revendicative », dont une des formes est la grève. Cette loi introduit le concept d'« action revendicative protégée ». Ce concept est utilisé pour déterminer si l'action constitue ou non une entorse au contrat de travail. Si tel est le cas, l'employeur est en droit de prendre des sanctions. Les syndicats qui veulent lancer une grève (ou une quelconque action revendicative) doivent soumettre la proposition au vote de leurs adhérents sur le lieu de travail concerné. En cas de vote majoritaire en faveur de l'action, ils doivent donner un préavis par écrit, assorti d'informations (nombre d'employés impliqués, description de l'action...) 7 jours avant le début de l'action. En cas de vote non majoritaire l'action est réputée ne pas être protégée au sens de la loi.

Les actions revendicatives menées par les *civil servants* (rares) ne font en général pas l'objet de sanctions disciplinaires.

## Le dialogue social dans la fonction publique

### • Acteurs

#### – Les syndicats

Le taux de syndicalisation est élevé et très supérieur à celui observé dans le secteur privé. Le choix d'un syndicat se fait non en fonction d'affinités politiques ou philosophiques, mais en fonction du grade d'emploi pour les *civil servants*, et du secteur d'activité et du grade pour les *public servants*.

Les syndicats sont reconnus par l'employeur. Cette reconnaissance donne droit à être consulté sur toutes les questions intéressant le département concerné. La reconnaissance est liée à la représentativité du syndicat (nombre suffisant d'adhérents dans le département). Le syndicat peut faire appel d'une décision négative.

S'agissant des *civil servants*, les deux tiers des agents sont syndicalisés. Quatre syndicats sont représentatifs et sont les partenaires du Gouvernement :

– PCS (*Public and commercial services union*), issu de fusions successives de plusieurs syndicats, qui représentent la grande majorité des *civil servants* (254 000 adhérents). PCS a aussi des adhérents dans le secteur privé ;

- *Prospect*, qui est issu de la fusion au 1<sup>er</sup> November 2001 d'IPMS (*Institution of professionals, managers and specialists*) avec EMA (*Engineers and managers association*), représente les ingénieurs, cadres, techniciens et personnels qualifiés des secteurs publics et privés (105 000 adhérents) ;
- POA (*Prison officers association*) représente le personnel des prisons (30 000 adhérents) ;
- FDA (*association of first division civil servants*) représente les *senior civil servants*, les fonctions judiciaires et le Trésor (11 000 adhérents).

Ces quatre syndicats sont regroupés, à leur initiative, dans un Conseil qui leur permet de travailler en commun et de peser plus face à leurs interlocuteurs ministériels.

S'agissant des *public servants*, un très grand nombre de syndicats (plusieurs dizaines) les représentent selon leur secteur d'activité et leurs fonctions. Le plus important de ces syndicats est l'Unison (1,3 million d'adhérents revendiqués), qui regroupe en particulier les personnels du *National Health Service* (NHS, santé).

#### – *Les employeurs*

Pour le *Civil service*, les réformes intervenues depuis une vingtaine d'années (privatisations, créations d'agences) ont conduit à doter les ministères et les agences gouvernementales de compétences élargies en matière de négociation avec les syndicats. Ainsi, dans le *Civil Service* les salaires ne sont fixés de manière centralisée que pour les *Senior Civil Servants*, par une commission spéciale : le *Senior salary review body* qui est le lieu de négociation des salaires, les syndicats sont partenaires. Pour les autres *civil servants*, la fixation des salaires est effectuée de manière décentralisée par les agences et ministères, dans le cadre budgétaire fixé avec le Trésor. Il existe ainsi 173 unités de négociations dans lesquelles les syndicats sont partenaires. Il y a de grandes différences de niveau de salaire entre les ministères.

S'agissant du *Public Service*, la situation est très contrastée selon les secteurs.

Par exemple les collectivités locales sont regroupées dans une *Employers Organisation for local government*, qui négocie les accords salariaux nationaux, et apporte son appui aux collectivités locales dans leur rôle d'employeur. Néanmoins, beaucoup d'autorités locales ont choisi de ne pas adhérer à cette organisation, la plupart dans le sud-est de l'Angleterre.

Dans le cas du NHS, l'autonomie des hôpitaux a été fortement accrue dans la première moitié des années quatre-vingt-dix. En 1995, 95 % des salariés du NHS étaient employés par des hôpitaux autonomes autorisés à fixer les salaires localement, sauf pour les salariés déjà présents qui exerceraient leur droit de rester régis par le système national de fixation des salaires. En pratique, seule une minorité d'hôpitaux s'est écartée des orientations nationales.

## • Négociation

Outre la négociation individuelle, qui ne concerne que les dirigeants d'agences, il existe trois méthodes principales de fixation des salaires dans les services publics britanniques :

- la négociation collective, dont le champ s'est beaucoup restreint depuis le début des années quatre-vingt, au profit de la méthode des *pay review body*. Deux exemples importants de recours à cette méthode peuvent être cités aujourd'hui : un accord a été conclu au niveau national entre les syndicats et les collectivités locales en 1997 pour harmoniser le statut des salariés des collectivités locales. Un salaire minimum a été introduit, et une échelle de salaires nationale a été fixée (*national pay spine*). Le gouvernement travailliste, qui était opposé à la détermination locale des salaires des employés du NHS quand il était dans l'opposition, a également favorisé dans ce secteur le lancement d'un processus de négociation, avec pour objectif « une fixation nationale des salaires assortie des souplesses nécessaires au niveau local » ;

- *pay review bodies* : ils sont composés d'experts indépendants qui rassemblent les informations que leur soumettent les différentes parties intéressées : le gouvernement, les employeurs et les syndicats. Ils prennent en compte les orientations budgétaires du gouvernement, les questions relatives au recrutement, les orientations en matières de méthode de management, et les questions d'équité interne, et rendent un avis au gouvernement, qui décide d'appliquer ou pas tout ou partie de leurs recommandations. Environ 1,3 million de salariés du secteur public étaient couverts en 1995 par ce type d'organismes, dont les enseignants, les médecins et les infirmières ;

- les formules d'indexation (*pay formulae*), qui lient l'évolution des salaires d'un secteur à l'évolution d'un indice statistique. La police et les pompiers relèvent d'un tel système.

## • Actualité et évolution récente

Le gouvernement est engagé dans un programme à cinq ans de réforme de l'ensemble du secteur public qui concerne les *civil servants* comme les *public servants*. La réforme du *civil service* est engagée depuis deux années et fait l'objet d'un rapport d'avancement annuel.

Les valeurs qui sont au cœur du secteur public (intégrité, impartialité, recrutement et promotion selon les compétences) sont réaffirmées en même temps que les principes qui doivent guider la réforme :

- améliorer la qualité des services rendus au public prioritairement dans les domaines de la santé, les transports, l'éducation et la sécurité ;
- accroître la responsabilité et l'initiative personnelle des fonctionnaires en instaurant des mécanismes de récompense au mérite, notamment dans la détermination des salaires ;
- mettre en place une gestion décentralisée des services ;
- développer les services sur internet.

Le dialogue social et le rôle qu'y prennent les syndicats n'est pas le même dans le *Civil Service* et dans le *Public Service*. Les syndicats représentant le *Civil Service* sont associés à l'ensemble de la démarche

dans une approche consensuelle, alors que les relations avec les syndicats du *Public Service* s'inscrivent dans un contexte de rapport de force et les syndicats semblent, au moins pour l'instant, subir les décisions.

– *Dans le Civil Service*

La concertation prime donc dans les relations entre les syndicats et les responsables ; les grèves dans le *Civil Service* sont extrêmement rares.

Les syndicats sont régulièrement associés à tous les travaux concernant les réformes et l'élaboration de textes relatifs au service public. Ils ont signé avec le gouvernement un texte « *partnership working in the Civil Service* » (mars 2000) précisant les engagements de chacun pour des objectifs pour le *Civil Service*. Ce texte sert de référence à la fois pour les objectifs de la réforme du *Civil Service* et pour les méthodes de travail associant syndicats et gouvernement. Cet accord est le premier signé entre syndicats et gouvernement.

Dans un tel contexte, le recours à la grève est très rare. Toutefois, deux mouvements de grève sérieux ont eu lieu récemment suite à la réorganisation gouvernementale et à ses conséquences sur l'organisation administrative.

La réorganisation gouvernementale mise en place après les élections de juin 2001 a conduit, entre autre, à la création d'un ministère « *Work and Pensions* » qui regroupe des administrations auparavant dispersées dans différents ministères. Il s'agissait pour le gouvernement de fusionner les administrations distribuant les allocations (en particulier les allocations chômage) et l'administration de l'emploi afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs.

Le premier problème a concerné les niveaux de salaires qui différaient selon les origines administratives. Cette question n'est pas résolue et fait l'objet de rencontres régulières entre syndicats et responsables administratifs.

Le second problème est venu de la fusion des réseaux locaux des guichets de distribution des allocations et d'aide à la recherche d'emploi. Ce sont les conditions de travail qui ont été ici la cause du conflit, la protection physique (écran plexiglas) dont bénéficiaient les agents distribuant les allocations devant être supprimée.

D'une façon générale, les relations entre les ministères et les syndicats sont régulières et nombreuses. Les contacts avec les *Seniors Civil Servants* à la tête des départements sont fréquents. Les relations avec les ministres sont rares. Il est à noter cependant que, le 29 octobre 2001, le Premier ministre lui-même a reçu les quatre syndicats représentatifs, à leur demande.

Actuellement, le dialogue social avec les syndicats est dominé par la réforme du secteur public. La réforme fait l'objet de nombreuses et larges consultations qui impliquent l'ensemble de la société civile. De très nombreux rapports (en particulier, les rapports d'évaluation de la mise en

œuvre de la réforme) sont produits dans le cadre de commissions largement ouvertes, y compris au secteur privé. Les syndicats y sont associés. Un des sujets les plus délicats concerne l'introduction dans le salaire d'une part liée aux performances individuelles des fonctionnaires.

Un dernier sujet est l'occasion de concertations suivies avec les syndicats : la mise en place d'un statut du *Civil Service*. Il s'agit de placer les *Civil Servants* sous le régime d'une loi et donc sous le contrôle du Parlement. Cette réforme ne remporte pas l'adhésion de tous que ce soit parmi les fonctionnaires ou parmi les syndicats. Les relations entre le Cabinet Office qui pilote le projet et les syndicats sont régulières.

– *Dans le Public Service*

Les relations entre les syndicats du *Public Service* et les pouvoirs publics sont très marquées par l'histoire récente des années des gouvernements conservateurs et des conflits qui ont eu lieu lors des privatisations du secteur public.

La situation dans le *Public Service* est elle aussi dominée par la réforme annoncée. La volonté gouvernementale présentée à l'occasion de nombreux discours du Premier ministre et des ministres concernés laisse planer des incertitudes qui inquiètent les syndicats. Les priorités se portent sur les secteurs de la santé (réforme du NHS), de l'éducation, des transports et de la police.



# Analyse du niveau des textes à prendre pour la mise en œuvre des propositions

Le tableau ci-après ne reprend parmi les propositions du Livre blanc que celles dont la mise en œuvre nécessite l'intervention de textes législatifs ou réglementaires.

Propositions	Textes à prendre
<b>A – Revivifier la concertation</b> Mettre fin à la parité dans la composition des comités techniques (FPE et FPT) Généraliser les élections pour la constitution des comités techniques (FPE) Organiser au même moment les élections des CAP et comités techniques (FPE) Représentation dans les CTP de tous les non titulaires Élargir les compétences des comités techniques (FPE et FPT) Prévoir un budget pour les études et enquêtes proposées par les comités techniques (concerne les trois fonctions publiques) Créer un CTP auprès de chaque directeur d'administration centrale (FPE)	Loi modifiant la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 + décrets Loi modifiant la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 + décret Décret modifiant les décrets n° 82-451 et n° 82-452 du 28 mai 1982 relatifs aux CAP et CTP de l'État Décrets modifiant les décrets relatifs aux CTP (FPE et FPT) et aux CTE (FPH) Décrets modifiant le décret du 28 mai 1982 relatif aux CTP de la FPE Loi modifiant l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 relatif aux CTP de la FPT Décrets modifiant les décrets relatifs aux CTP (FPE et FPT) et aux CTE (FPH) en vue de fixer les conditions dans lesquelles les comités proposent une enquête ou étude et en suivent la réalisation Décret modifiant le décret n° 82-452 relatif aux CTP de l'État
<b>B – Développer la négociation</b> Élargir le champ ouvert à la négociation Instaurer une obligation de négocier Préciser les conditions de validité des conventions Permettre aux accords d'acquérir une force juridique	Loi modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 + décret d'application
<b>C – Réarticuler le dialogue social</b> Mieux positionner la négociation salariale Créer une instance de concertation commune aux trois conseils supérieurs Renforcer la déconcentration Organiser l'obligation de négocier Définir et conduire une politique globale de la fonction publique de l'État Organiser une représentation collective des employeurs territoriaux	Décret d'application de la loi relative à la négociation Loi Textes réglementaires aux niveaux appropriés Décret d'application de la loi relative à la négociation Décret d'attributions du ministre de la Fonction publique (+ mesures administratives) Nécessité d'une loi dans les hypothèses 2 et 3



## Table des matières

<b>Introduction</b> . . . . .	<b>13</b>
Le champ de la réflexion . . . . .	<b>13</b>
La méthode de travail . . . . .	<b>14</b>
Le contenu et l'esprit du <i>Livre blanc</i> . . . . .	<b>14</b>
 <b>Première partie</b>	
<b>État des lieux</b> . . . . .	<b>17</b>
Un système d'ensemble fondé sur les instances consultatives plus que sur la négociation collective .	<b>19</b>
Les principes fixés par le statut général des fonctionnaires . . . .	<b>19</b>
Les élections professionnelles et le paysage syndical dans la fonction publique . . . . .	<b>21</b>
Le fonctionnement des instances consultatives . . . . .	<b>24</b>
– Les commissions administratives paritaires (CAP) . . . . .	<b>24</b>
– Les comités techniques paritaires (CTP) et comités techniques d'établissement (CTE) . . . . .	<b>25</b>
– Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) . . . . .	<b>27</b>
– L'action sociale . . . . .	<b>28</b>
– Les conseils supérieurs . . . . .	<b>30</b>
La participation et l'expression directes des agents . . . . .	<b>32</b>
L'organisation de l'expression et du dialogue avec les usagers . .	<b>33</b>
Le développement fragile d'une logique de négociation . . . . .	<b>34</b>
– Un développement récent, qui reste très inégal . . . . .	<b>34</b>
– Des pratiques instables fragilisées par l'absence de portée juridique . . . . .	<b>38</b>
L'impact potentiel de la construction européenne . . . . .	<b>41</b>
De fortes spécificités dans les trois fonctions publiques . . . . .	<b>42</b>
Le dialogue social commun aux trois fonctions publiques . . . . .	<b>43</b>
– Une identification imparfaite de ce niveau de dialogue . . . . .	<b>43</b>
– Les difficultés de la négociation salariale . . . . .	<b>44</b>
La fonction publique de l'État. . . . .	<b>48</b>
– Un dialogue social souvent trop éloigné de l'exercice des missions . . . . .	<b>49</b>
– Une assise insuffisante pour les comités techniques paritaires .	<b>52</b>
La fonction publique territoriale. . . . .	<b>54</b>
– Un dialogue social décentralisé . . . . .	<b>55</b>
– Un dialogue social qui reste piloté par l'État au niveau national	<b>56</b>
La fonction publique hospitalière . . . . .	<b>59</b>
– Une organisation du dialogue social réaménagée en 1991 . . .	<b>60</b>
– Un développement récent de la négociation . . . . .	<b>62</b>
 <b>Deuxième partie</b>	
<b>Lignes directrices</b> . . . . .	<b>65</b>
Respecter la spécificité de la fonction publique . . . . .	<b>67</b>
Apprendre à conduire les mutations nécessaires . . . . .	<b>68</b>

<b>Troisième partie</b>	
<b>Propositions</b>	<b>71</b>
Revivifier la concertation	<b>73</b>
Généraliser les élections pour la constitution des comités techniques	<b>73</b>
Mettre fin à la parité dans la composition des comités techniques	<b>76</b>
Mieux intégrer les comités techniques dans le déroulement du processus de décision.	<b>77</b>
Prévoir un budget pour les études et enquêtes proposées par les représentants du personnel	<b>78</b>
Clarifier les rôles respectifs des comités techniques et des comités d'hygiène et de sécurité.	<b>78</b>
Reconnaître le rôle prépondérant des représentants du personnel dans l'orientation des politiques d'action sociale	<b>79</b>
Développer la négociation	<b>79</b>
Élargir le champ ouvert à la négociation et à la convention	<b>81</b>
Instaurer une obligation de négocier	<b>81</b>
Préciser les conditions de validité des conventions.	<b>83</b>
Permettre aux accords d'acquérir une force juridique	<b>86</b>
L'orientation d'ensemble.	<b>92</b>
Réarticuler le dialogue social	<b>93</b>
Principes généraux	<b>94</b>
Le traitement des questions communes aux trois fonctions publiques.	<b>95</b>
– Mieux positionner la négociation salariale	<b>95</b>
– Mieux distinguer les discussions communes aux trois fonctions publiques des discussions propres à la fonction publique de l'État	<b>97</b>
L'organisation du dialogue social au sein de l'État	<b>98</b>
– Renforcer et accompagner la déconcentration	<b>98</b>
– Préparer la mise en œuvre de la réforme des procédures budgétaires	<b>100</b>
– Organiser l'obligation de négocier	<b>101</b>
– Définir et conduire une politique globale de la fonction publique de l'État	<b>101</b>
L'organisation du dialogue social dans la fonction publique territoriale.	<b>102</b>
L'organisation du dialogue social dans le secteur hospitalier	<b>104</b>
Identifier et diffuser les « bonnes pratiques » du dialogue social	<b>105</b>

<b>Observations des organisations syndicales</b>	<b>107</b>
Observations de la CFDT	<b>109</b>
Observations de la CFTC	<b>114</b>
Observations de la CGC	<b>118</b>
Observations de la CGT	<b>121</b>
Observations de Force ouvrière	<b>129</b>
Observations de la Fédération syndicale unitaire (FSU)	<b>137</b>
Observations de l'UNSA	<b>142</b>

<b>Liste des personnes rencontrées . . . . .</b>	<b>147</b>
--	------------

<b>ANNEXES . . . . .</b>	<b>155</b>
--------------------------	------------

Annexe 1	
<b>Évolution sur longue période de la participation et des résultats des élections aux CAP dans les trois fonctions publiques . . . . .</b>	<b>157</b>

Annexe 2	
<b>Résultats des dernières élections aux CAP dans les trois fonctions publiques .</b>	<b>159</b>

Annexe 3	
<b>Statistiques disponibles sur les grèves dans la fonction publique . . . . .</b>	<b>161</b>

Annexe 4	
<b>Compétences actuelles des comités techniques paritaires (fonction publique de l'État et fonction publique territoriale), et des comités techniques d'établissement (fonction publique hospitalière) . . . . .</b>	<b>165</b>

Annexe 5	
<b>Principaux accords nationaux signés depuis 1974 . . . . .</b>	<b>169</b>
Accords salariaux dans la fonction publique . . . . .	<b>170</b>
Autres accords concernant les trois fonctions publiques . . . . .	<b>173</b>
Accords nationaux concernant la fonction publique de l'État . . . . .	<b>174</b>
Accords concernant le ministère de l'Éducation nationale . . . . .	<b>176</b>
Accords ministériels relatifs à la réduction du temps de travail . . . . .	<b>177</b>
Accords nationaux dans le secteur hospitalier . . . . .	<b>179</b>
– Liste des accords nationaux dans la fonction publique hospitalière . . . . .	<b>179</b>
– Accords nationaux concernant les personnels médicaux hospitaliers . . . . .	<b>182</b>

Annexe 6	
<b>Éléments d'information sur le dialogue social dans quelques pays européens : Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Suède . . . . .</b>	<b>183</b>
Allemagne . . . . .	<b>183</b>
Italie . . . . .	<b>187</b>
Suède . . . . .	<b>190</b>
Royaume-Uni . . . . .	<b>193</b>

Annexe 7	
<b>Analyse du niveau des textes à prendre pour la mise en œuvre des propositions . . . . .</b>	<b>201</b>