



CONSEIL SUPÉRIEUR
Fonction • Publique • Territoriale



PERCEPTIONS ET PERSPECTIVES DU DIALOGUE SOCIAL DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

JUIN 2007

FANNY CAHUZAC - EMILIE BEAUVOIS - AYMEE ROGE - CECILE LAVILLE
LUCIE DARBOUSSET - CLAIRE UZAN - JUDITH MCKEE - GREGOIRE CHARBAUT
CHRISTOPHE HERIARD - JACQUES HENRY - CHRISTOPHE LEPAGE - ANTOINE MARETTE
ALEXIS BARON - ALEXIS BOUDARD - PIERRE BARRY - PHILIPPE HUTHWOHL

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tous les interlocuteurs qui nous ont reçus et ont ainsi contribué à cette étude.

Nous adressons des remerciements particuliers à MM. Jacot et Leroy auxquels nous joignons l'équipe technique du CSFPT pour nous avoir fait l'honneur de nous confier ce travail passionnant et pour nous avoir accompagnés au long de l'étude.

Ce travail n'aurait pu être réalisé sans le CNFPT et l'INET, qui ont été à l'articulation de ce projet et nous ont apporté un soutien matériel important.

Nous espérons que ce rapport donnera quelques éléments de réponse et tracera la voie pour d'autres travaux plus approfondis sur un thème trop longtemps délaissé par la recherche administrative.

L'équipe d'élèves-administrateurs

SOMMAIRE

<i>Remerciements</i>	2
<i>Sommaire</i>	3
<i>Introduction</i>	6
■ Le dialogue social : un cadre en évolution	6
■ Méthodologie de l'étude	7
■ Limites méthodologiques	8
■ Grandes questions et problématique	9
■ Un état des lieux et des avancées potentielles	10
1 Perceptions du dialogue social dans les Collectivités territoriales	11
1.1 Les acteurs du dialogue social	11
1.1.1 Au niveau national	11
■ Les fédérations syndicales	11
■ Les associations	11
1.1.2 Au niveau local	11
■ Les élus	11
■ Les syndicats	12
■ L'administration	13
1.2 Les lieux du dialogue social	14
1.2.1 Le dialogue social local : contourner le formalisme et les insuffisances des instances paritaires	14
■ Le dialogue social obligatoire dans les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale : le fonctionnement des instances paritaires	14
■ Un dialogue social organisé hors des instances paritaires	15
■ L'apparition d'un dialogue social au quotidien	16
1.2.2 Vers un dialogue social territorial ?	17
1.2.3 Méthodes et lieux du dialogue social au niveau national	17
■ Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, enceinte officielle et paradoxale du dialogue social au niveau national : une influence jugée faible mais un attrait non démenti	17
■ Le développement de lieux informels du dialogue social : une réponse adaptée aux carences du dialogue social officiel ou une évolution néfaste à une action efficace, transparente et cohérente des partenaires sociaux ?	20

1.3 Les domaines du dialogue social	21
1.3.1 Les questions très diverses abordées par les partenaires sociaux ne répondent à aucune typologie	21
1.3.2 Les partenaires sociaux abordent de manière récurrente les sujets de la rémunération et des droits des agents tandis que certains dossiers majeurs semblent désormais appartenir au passé	23
1.3.3 Conditions de travail et souffrance au travail : des thèmes émergents du dialogue	23
2 Des pistes pour une refondation du dialogue social territorial	25
2.1 Des objectifs le plus souvent flous et limités : un constat qui rend nécessaire « un dialogue sur le dialogue »	25
2.1.1 Une définition du dialogue social consensuelle, essentiellement centrée sur la notion de « paix sociale »...	25
■ « Ni co-gestion, ni traitement des situations individuelles » : ce que n'est pas le dialogue social	25
■ Dialogue social et management : deux notions perçues comme complémentaires	25
■ L'approche du dialogue social n'est jamais limitée aux instances paritaires	26
■ Dialogue social et rapport au conflit	26
■ Quelles finalités énoncées pour le dialogue social ?	26
■ Trois grands objectifs recensés	27
2.1.2 ... qui rend délicate l'appréciation de ses résultats en l'absence de méthode d'évaluation	28
■ Fréquence des grèves	28
■ Nombre d'accords	29
■ Résultat des votes dans les instances paritaires	29
■ Le climat social	29
2.2 Les limites du formalisme des instances et l'enjeu d'une plus grande formalisation des méthodes et des résultats	29
2.2.1 Des aspirations paradoxales : moins de formalisme mais un besoin de clarification du périmètre et des méthodes du dialogue social	29
■ Le formalisme des instances paritaires est considéré comme rigide et protecteur	29
■ L'extension du périmètre du dialogue social et l'apparition de nouveaux thèmes moins institutionnels peuvent dans une certaine mesure contribuer à l'amélioration des relations entre partenaires sociaux	30
2.2.2 Une triple évolution : la croissance du dialogue social informel, une formalisation plus poussée des accords, l'inscription du fonctionnement des instances dans un processus plus large allant jusqu'au management	31
■ L'intégration des instances paritaires dans un processus plus large, comprenant une phase approfondie de préparation	31
■ La question de la formalisation des accords	32
■ L'adoption de pratiques innovantes de management semble favoriser la qualité du dialogue social	32

2.3 Mettre chaque acteur en position de mieux contribuer au dialogue social	33
2.3.1 L'amélioration du dialogue social passe par une implication de tous ainsi que par une clarification du rôle et du positionnement de chaque acteur	33
■ Un portage politique et administratif au plus haut niveau comme garant de la réussite du dialogue social	33
■ Une nécessaire clarification du positionnement et du rôle de chaque acteur	34
■ Une relation de confiance entre les acteurs à entretenir	34
2.3.2 Il est également nécessaire de renforcer les compétences et la légitimité des acteurs	35
■ Une amélioration des compétences et de l'information des acteurs du dialogue social	35
■ La représentativité, un enjeu pour rendre les représentants syndicaux plus légitimes	35
■ Donner plus de poids au dialogue social local : vers une plus grande reconnaissance du collège employeur unique ?	36
Conclusion	37
ANNEXE - Liste des Collectivités et organismes rencontrés	38

INTRODUCTION

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT), dans le cadre de sa mission d'études, a proposé aux élèves administrateurs territoriaux de la promotion Théodore Monod de l'Institut National des Etudes Territoriales de rédiger un rapport sur le dialogue social dans les collectivités territoriales. Seize élèves administrateurs ont réalisé cette étude parallèlement à leur cursus de formation. Le dialogue social leur est en effet apparu comme un élément incontournable de leurs futurs métiers.

Le thème du dialogue social a suscité au cours des dernières années, et singulièrement ces derniers mois, un vif intérêt de la part des pouvoirs publics, des organisations syndicales, des dirigeants politiques au point de s'imposer comme un thème important dans le débat public. En témoignent notamment la publication des trois rapports récents commandés par les pouvoirs publics ainsi que l'écho que ceux-ci ont reçu :

- les rapports Chertier (mars 2006) et Hadas-Lebel (mai 2006) au Premier ministre sur le dialogue social en France ;
- le livre blanc de Jacques Fournier (2002) sur le dialogue social dans la fonction publique, principalement d'Etat.

Toutefois, il n'existe actuellement aucune d'étude exhaustive ou spécifique sur le dialogue social dans les collectivités locales.

L'étude proposée aux élèves administrateurs vise à combler en partie ce manque.

Cette étude vise trois objectifs :

- Disposer d'un état des pratiques dans les collectivités locales et mettre en évidence les expériences réussies ;
- Faire émerger le point de vue des acteurs sur le dialogue social ;
- Produire un outil d'aide à la réflexion sous forme de synthèse sur les conditions de réussite et les perspectives du dialogue social dans la fonction publique territoriale.

Le dialogue social : un cadre en évolution

- *les évolutions législatives : effets prévisibles sur le dialogue social de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale*

► Oeuvres sociales en faveur du personnel

La loi consacre le principe de l'action sociale des collectivités mais laisse chaque collectivité libre d'en déterminer les modalités d'application et de gestion (directement, par une association locale, par un organisme national ou enfin par un centre de gestion). Cette disposition ouvre la possibilité d'un élargissement du dialogue social au niveau local, ainsi que d'une plus grande implication des centres de gestion dans ce champ.

► Formation

La loi crée un droit individuel de formation (DIF, sur l'initiative de l'agent, avec l'accord de la collectivité) et consacre la validation des acquis de l'expérience (VAE) et la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP). Ces dispositions pourraient entraîner un regain d'intérêt des partenaires sociaux pour les plans de formation (qui encadrent l'utilisation du DIF et qui sont soumis à l'avis obligatoire des CTP¹) et pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

► Quotas d'avancement

la loi supprime les quotas réglementaires pour les avancements de grade et crée le ratio dit "promus sur promouvables". La collectivité devient libre, après avis du CTP, de fixer un ratio maximum de promus à partir d'une base d'effectif remplissant les conditions minimales de promotion. Un nouveau champ est donc susceptible de s'ouvrir, sur un sujet sensible, et dans le contexte particulier d'élections municipales et cantonales proches.

¹ CTP Comité Technique Paritaire

► **Contrat à durée indéterminée**

La loi précise le statut des personnels en CDI (droit au détachement dans une autre collectivité, possibilité du maintien du CDI en cas de changement de fonction au sein de la même collectivité...). Ces précisions devraient permettre de relancer le dialogue social, portant sur l'opportunité et les modalités du recours aux contractuels, leurs évolutions de carrière et leurs modalités de carrière.

► **Dispositions sur les instances paritaires et sur les centres de gestion :**

La loi officialise la présence du DGS² à la CAP³ (sans voix délibérative), ouvre la possibilité de créer un CTP commun entre un EPCI⁴ et ses communes membres et prévoit une évolution des missions des centres de gestion (par rapport au CNFPT notamment). La loi consacre également les représentants des collectivités au CSFPT comme « collège employeur de la fonction publique territoriale ».

◆ *le transfert des TOS et des agents de la DDE*

Le transfert des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Education nationale a eu également un impact non négligeable sur le paysage syndical local. En effet, le taux moyen de syndicalisation de ces agents est supérieur au taux moyen dans la fonction publique, quelle qu'elle soit. La répartition entre syndicats y est aussi différente.

L'article 32 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 prévoit le renouvellement du CTP (ainsi que du CHS) dans plusieurs cas, et en particulier : *"quand le nombre d'électeurs du CTP en place atteint au moins le double de celui constaté lors des dernières élections, notamment dans le cas d'un transfert de personnel à la suite d'un transfert de compétences".*

² DGS Directeur Général des Services

³ CAP Commission Administrative Paritaire

⁴ EPCI Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Ainsi, lors des transferts de TOS, quand la condition ci-dessus est remplie, de nouvelles élections syndicales doivent être organisées. Cela s'est vérifié dans certaines collectivités, principalement dans les conseils régionaux. De fait, dans les collectivités où de nouvelles élections ont eu lieu, une nouvelle répartition des représentations syndicales a émergé. Cette évolution a pu conduire les administrations à adapter leurs procédures de dialogue social pour intégrer de nouveaux syndicats, voire, dans certains cas, modifier leurs habitudes de dialogue social.

Par ailleurs, les collectivités pour lesquelles la loi n'a pas rendu obligatoires de nouvelles élections aux instances paritaires, alors même que de nouveaux agents les rejoignaient, ont pour beaucoup déploré le décalage se créant alors entre la représentation syndicale officielle inchangée au sein des instances paritaires, et la réalité de l'appartenance syndicale des agents. Selon elles, ce décalage serait dommageable à un « bon » dialogue social.

■ **Méthodologie de l'étude**

L'étude s'est déroulée en plusieurs phases.

► Sélection des acteurs à rencontrer

La liste des acteurs et des collectivités territoriales à rencontrer a été dressée en concertation avec les membres du CSFPT siégeant au comité de pilotage de l'étude. L'objectif de l'échantillonnage était double.

Concernant les personnes rencontrées, il s'agissait de recueillir la perception des acteurs principaux du dialogue social au niveau d'une collectivité territoriale. Il a été décidé de rencontrer, autant que possible : l'élu en charge du personnel, le directeur général des services, le directeur des ressources humaines et les représentants des syndicats présents dans la collectivité.

S'agissant des collectivités sélectionnées, un panel représentatif de la diversité des collectivités locales a été retenu. Il est apparu nécessaire de se déplacer dans des collectivités de différentes tailles (petites, moyennes et grandes), de tous les échelons

(conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités, communes), et couvrant – dans la mesure du possible – l'ensemble du territoire français (couverture géographique, prise en compte des milieux urbains et ruraux). En outre, deux territoires ont été particulièrement ciblés autour de Lille et Lyon pour examiner les imbrications potentielles du dialogue social à une échelle locale.

Outre les collectivités territoriales, l'étude s'est étendue à plusieurs centres de gestion, au CNFPT ainsi qu'à quelques syndicats de communes.

Enfin, les représentants nationaux des syndicats représentatifs et émergents (CGT, CFDT, FO, FA-FPT, CFTC, FFP-CGC, FSU, UNSA, SUD) ont été rencontrés ainsi que les grandes associations d'élus et de collectivités (AMF, ADF, ARF, ADCF)⁵ et de cadres territoriaux (AATF⁶, AITF, Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales, association des Directeurs des Ressources Humaines des grandes collectivités) afin de recueillir l'avis du panel le plus large possible d'acteurs sur le dialogue social.

► Elaboration d'un guide d'entretien

L'équipe du projet a établi un guide d'entretien qui comprend six thèmes.

- 1 - La définition du dialogue social ;
- 2 - Les acteurs du dialogue social et leurs rôles respectifs (répartition des rôles entre élus et cadres dirigeants, positionnement des syndicats, etc.) ;
- 3 - Les lieux et le fonctionnement du dialogue social (fonctionnement des instances paritaires, existence de lieux

⁵ AMF Association des Maires de France

ADF Association des Départements de France

ARF Association des Régions de France

ADCF Association des Communautés de France

⁶ AATF Association des Administrateurs Territoriaux de France

AITF Association des Ingénieurs Territoriaux de France

informels du dialogue social, conditions d'exercice du droit syndical, etc.) ;

4 - Les thèmes abordés dans le dialogue social (diversité et récurrence) ;

5 - Les avancées et les échecs du dialogue social (protocoles d'accords, conflits sociaux, etc.) ;

6 - Les bonnes pratiques du dialogue social et les attentes des différents acteurs pour son amélioration (représentativité, élargissement du champ des thèmes juridiquement obligatoires, etc.).

A travers ces thématiques, est apparue la question du lien entre dialogue social et management, notamment l'influence de la politique de ressources humaines et de l'investissement de l'équipe de direction sur les résultats du dialogue social.

► Conduite des entretiens

Les entretiens, d'une durée d'une à deux heures ont été conduits sur une période de trois mois entre janvier et mars 2007.

► Rédaction du rapport

■ Limites méthodologiques

Le rapport ne prétend pas à l'exhaustivité : six thèmes ont été ciblés, et les élèves administrateurs ont pris soin de concentrer les entretiens sur ces thématiques. L'étude porte bien sur les pratiques du dialogue social dans les collectivités locales, et non sur des sujets plus globaux tels que la représentativité des syndicats au niveau national, même si ces sujets ont pu être abordés en filigrane.

Cet échantillon ne garantit pas une parfaite représentativité et, s'il vise à donner une image du dialogue social au niveau local, est cependant volontairement restreint pour deux raisons : d'une part, les élèves administrateurs disposaient d'un temps limité ; d'autre part, la volonté du CSFPT était de réaliser des entretiens qualitatifs. Il s'agissait donc de rencontrer les personnes et non

d'envoyer des questionnaires qui ne permettent pas de saisir les nuances des propos et l'influence des contextes locaux.

Collectivités territoriales (communes, conseils généraux, conseils régionaux)	16
Structures intercommunales	5
Organisations syndicales nationales	9
Associations professionnelles, associations d'élus ou de collectivités	7
Centres de gestion	4
Autres (CNFPT)	2

Echantillon de l'étude

La conséquence de ce choix est l'importance accordée dans l'étude aux structures les plus grandes au détriment sans doute d'une vision des pratiques dans le milieu rural et dans les petites agglomérations en particulier dans l'articulation entre dialogue social au niveau des centres de gestion et dialogue social sur le terrain.

La méthode repose essentiellement sur les entretiens : le fonctionnement des instances paritaires n'a pas été observé, et de manière plus générale, il n'y a pas eu d'immersion au sein des collectivités sélectionnées qui aurait pu, le cas échéant, nuancer une analyse essentiellement fondée sur la parole des acteurs.

Il convient également de signaler qu'il n'a pas toujours été possible d'organiser des entretiens dans toutes les collectivités de l'échantillon choisi (impossibilité de rencontrer les syndicats, contexte social tendu, indisponibilité des acteurs).

Grandes questions et problématique

La question de la détermination des conditions de réussite du dialogue social dans un contexte marqué par une grande diversité

de pratiques a orienté l'étude. Ce fil directeur peut être sommairement formulé ainsi :

FACE A L'HETEROGENEITE DES PRATIQUES DE DIALOGUE SOCIAL DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES,

EST-IL POSSIBLE D'EN DETERMINER DES CONDITIONS DE REUSSITE ?

Plusieurs interrogations ont nourri cette réflexion générale :

- quelles sont les définitions et perceptions du dialogue social ?
- quelles sont les articulations entre les acteurs au niveau d'une même collectivité mais également, au niveau d'un bassin d'emploi, avec les autres collectivités et avec le centre de gestion ?
- quelles conclusions tirer de l'existence de lieux dits « informels » du dialogue social, à côté des instances formelles que sont les comités techniques paritaires, les commissions administratives paritaires et les comités d'hygiène et de sécurité ?
- existe-t-il des indicateurs d'un dialogue social de qualité ?
- peut-on identifier des conditions de réussite, gages d'un dialogue social pour tous satisfaisant ?

Les commanditaires de l'étude avaient exprimé leur volonté d'aboutir à des typologies (strates de collectivités, modèles de dialogue social, etc.). Cependant, cet objectif est apparu difficile à atteindre en raison de la grande diversité des situations dans les collectivités locales. Il a donc semblé hasardeux d'établir des typologies, que ce soit par niveau, par taille ou par situation géographique de collectivités, en fonction du mode de management, de la posture des syndicats, du rôle des élus, etc. Tous ces éléments sont pourtant, à des degrés divers, essentiels pour expliquer les résultats plus ou moins marquants du dialogue social. Mais ils ne sont pas suffisants à eux-seuls, et une typologie aurait donc conduit à simplifier la réalité, au risque de la déformer.

Un état des lieux et des avancées potentielles

Le rapport comprend deux parties.

La première dresse un état des lieux des pratiques déclarées du dialogue social dans les collectivités locales. Il s'agit de présenter de manière synthétique le fonctionnement de ce dialogue à travers le rôle des acteurs (élus, administration, syndicats, organismes nationaux), les lieux où le dialogue social se déroule tant au niveau local que national, et les thèmes abordés, qu'ils soient récurrents ou émergents.

La deuxième partie s'intéresse aux avancées que permet le dialogue social, à la difficulté de leur mesure, ainsi qu'aux pistes d'améliorations possibles de ce dialogue. En effet, tant l'absence de définition homogène du dialogue social que les avis divergents sur des indicateurs de ses succès contribuent au caractère délicat de l'analyse de ses résultats.

1 PERCEPTIONS DU DIALOGUE SOCIAL DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1.1 Les acteurs du dialogue social

1.1.1 Au niveau national

■ Les fédérations syndicales

Les points de vue développés en matière de dialogue social dans la fonction publique territoriale sont divers :

- ▶ En ce qui concerne le rôle des instances paritaires, les syndicats soulignent en général leur bon fonctionnement. Pour les autres, les instances paritaires sont parfois perçues comme des lieux d'information uniquement, voire de simples « *chambres d'enregistrement* ».
- ▶ De nombreux acteurs syndicaux tout comme certaines associations d'élus ou de collectivités s'interrogent sur les règles de représentativité.
- ▶ La répartition des tâches entre administration et élus paraît diversement perçue : alors que la CGC estime que les cadres de direction ont un rôle majeur à exercer sur le sujet du dialogue social, FO regrette fortement la tendance des élus à le déléguer excessivement aux cadres.

On peut constater que la question de l'intersyndicalité est restée relativement absente des entretiens menés avec les fédérations syndicales.

■ Les associations

Les échanges sont apparemment relativement faibles en pratique entre l'ARF, l'AMF, l'ADCF et l'ADF sur la question du dialogue social.

Néanmoins, il existe un intérêt pour l'idée d'instaurer une négociation avec les syndicats au plan national. Cette intention n'a débouché sur aucune réalisation à l'heure actuelle.

En matière de dialogue social, il ne semble pas y avoir, au plan national, de véritables orientations adressées aux élus locaux. L'AMF se dit soucieuse de voir les élus locaux s'impliquer davantage dans le dialogue social.

1.1.2 Au niveau local

■ Les élus

Le degré d'implication des élus locaux dans la conduite du dialogue social est variable selon les collectivités.

Lorsque l'élue, et notamment le président de l'exécutif, s'implique personnellement, les résultats du dialogue social sont plutôt perçus comme positifs. Les vertus d'un tel système sont notamment remarquées au Conseil général du Rhône.

L'implication de l'exécutif est ainsi souvent décrite comme une des conditions de réussite du dialogue social. Toutefois si la présence de l'exécutif est souvent perçue comme un élément favorable dans la tenue du dialogue social, l'absence relative des élus n'est pas nécessairement synonyme de dégradation de celui-ci.

L'implication des élus est souvent souhaitée par les syndicats, position qui renvoie en creux à la place assignée à l'administration dans le dialogue social. Dans certaines collectivités, les syndicats expriment ainsi le souhait d'un dialogue direct entre les élus et les représentants du personnel, et contestent la place encore trop importante de l'administration. On peut cependant noter, au niveau des centres de gestion, la difficulté des élus qui refusent de s'engager pour le compte de l'ensemble des collectivités affiliées ; cette volonté de respecter la libre décision de chaque exécutif local se traduit parfois par des accords-cadres négociés que les collectivités sont libres d'appliquer.

Cette implication des élus peut s'inscrire dans des logiques différentes :

- ▶ une étroite collaboration avec l'administration, et plus particulièrement la Direction des Ressources Humaines. On peut citer l'exemple de la ville de Bordeaux où la répartition des tâches apparaît assez claire : à l'adjoint revient la définition des orientations stratégiques et politiques en relais du maire ; au Directeur général des Ressources Humaines l'expertise technique et la conduite des négociations.
 - ▶ une logique plus centrée sur l'élu ; la ville de Montreuil se caractérise ainsi par une forte relation directe avec les syndicats. C'est au niveau politique que se déroule le véritable dialogue social : l'élu au personnel reçoit les agents à leur demande, accompagnés ou non d'un syndicaliste. Des réunions élus/syndicats sont aussi organisées, presque chaque mois. Tous les représentants syndicaux s'accordent comme l'élu sur l'importance du niveau politique qui semble être le seul véritable interlocuteur ; la CGT discute avec la direction, mais surtout avec l'adjoint au maire chargé des RH, ou directement avec le député-maire : « *le vrai lieu du dialogue social, c'est le bureau du maire* ».
- Cette prégnance de l'exécutif est également présente dans d'autres niveaux de collectivités que le niveau communal. Ce qui peut parfois apparaître comme un court-circuitage de l'administration n'est pas toujours bien perçu :
- ▶ par les organisations syndicales d'une collectivité : par exemple à la Ville de Villefranche sur Saône, où celles-ci souhaitent une implication plus forte de l'administration, en raison de sa capacité d'expertise notamment.
 - ▶ par l'administration elle-même, à l'exemple d'une ville du panel. Les élus semblent, en matière de dialogue social, fortement sous l'influence du maire. Ainsi, même si l'élu au personnel préside la CAP, il ne dispose pas de marge de manœuvre par rapport aux directives du maire qui prépare la CAP en amont avec la DRH. Selon un cadre, le *maire « tire trop les ficelles, même celles de la CGT* ». En cas de conflit, le maire a tendance à négocier seul avec les syndicats ou avec le personnel.

L'exécutif (maire, président) peut également exercer une influence discrète, indirecte mais réelle en s'affirmant comme voie d'arbitrage et de recours. C'est notamment le cas au Conseil général du Rhône.

■ Les syndicats

Le degré de participation et de sollicitation des syndicats au niveau local diffère beaucoup selon les collectivités. Le syndicat est tantôt le relais incontournable de la plupart des revendications, à l'instar du fonctionnement à la Ville de Vienne, tantôt un acteur « court-circuité » par un dialogue direct entre les agents et la direction et/ou les élus, suivant l'exemple d'un EPCI. L'employeur encourage quelquefois ce lien direct élu/agent, au risque de rendre le dialogue institutionnel plus difficile par la suite.

Schématiquement, plusieurs types de relations peuvent être établis :

- ▶ une forte relation entre les élus et les syndicats : si on prend l'exemple de la ville de Montreuil, cette forte relation est même revendiquée et participe à la dimension « politique » du dialogue social. Cette convergence de vues avec les élus, et plus particulièrement le maire, est parfois liée aux traditions politiques ou syndicales locales. Elle peut donner l'impression à l'administration d'être laissée à l'écart, jusqu'à s'apparenter à l'extrême à une forme d'instrumentalisation réciproque où l'élu contrôlerait les syndicats et/ou l'inverse.
- ▶ une structuration du dialogue essentiellement axé autour de la relation avec l'administration à l'exemple de la ville de Bordeaux où la relation de confiance s'est essentiellement établie avec le DG RH.

Le positionnement des syndicats à l'égard des agents est complexe : souvent, les syndicats ont le sentiment de n'intéresser les agents que lorsque ceux-ci ont des problèmes individuels ou catégoriels. Les agents n'auraient pas une vision suffisamment large du dialogue social, faisant ainsi reposer sur les syndicats le

poids de la hiérarchisation, de la synthèse et de la définition même des thèmes et méthodes du dialogue social.

Cette crainte de n'être qu'un recours ponctuel peut exister chez certains syndicats. Elle n'est pas nécessairement ressentie comme un problème ; au contraire, elle est parfois perçue comme un avantage. En effet, face aux problèmes récurrents de la représentativité syndicale, la connaissance intime des difficultés des agents offre aux syndicats une légitimité fondée sur la compréhension du terrain.

La question de l'intersyndicalité est diversement appréhendée. Rares sont les représentants syndicaux qui ne soulignent pas la nécessité d'une intersyndicalité forte face à l'unicité des employeurs. Dans les faits, les motifs de griefs d'un syndicat à l'égard d'un autre sont parfois nombreux. Lorsque la représentation syndicale est éclatée, notamment le nombre des syndicats supérieur à trois, la création du consensus syndical devient très difficile. Surtout, certains exemples montrent que les syndicats font face à une vraie difficulté : soit leur positionnement est celui d'un interlocuteur constructif quitte à apparaître trop « mou », soit ils s'inscrivent dans un rapport de force « théâtral » qui peut s'avérer in fine nuisible à la défense des intérêts des agents mais profitable en terme de notoriété.

L'administration

Deux types de positionnement peuvent être identifiés.

- ▶ la centralisation du dialogue social sur la Direction des Ressources humaines,
- ▶ une logique (ou plus souvent une volonté) de déconcentration du dialogue social au niveau des directions.

Le cas de la centralisation apparaît comme le plus répandu. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- la qualité des rapports entre le directeur général des ressources humaines et l'élu délégué au personnel, à l'exemple de la ville de Bordeaux ou du Conseil général du Nord

- parfois un relatif désintérêt, ou plutôt une certaine forme d'autocensure des directions sur la gestion d'un domaine qui leur paraît dépasser leurs compétences, à l'exemple d'un Conseil général, où il fut question d'une insuffisante implication des cadres dans le dialogue social. Un des chantiers est d'ailleurs de réfléchir à la manière de les impliquer davantage (formation pour atténuer un certain manque de culture générale sur le sujet...). Par construction culturelle de la relation employeur-agents, il arrive que les syndicats fassent « peur » aux cadres, par exemple lorsqu'un agent rencontre un chef de service avec l'assistance d'un syndicat. Un sentiment de remise en cause peut apparaître dans ce cas de figure. Il y a peu de rencontres spontanées entre les syndicats et les chefs de services ; la direction des ressources humaines peut susciter une amélioration dans ce domaine.
- le poids des traditions de fonctionnement administratif tant chez les élus et les agents qui ont une tendance naturelle à se tourner vers le directeur des ressources humaines lorsque se posent des questions qui ont trait au dialogue social.

Ce positionnement central de la direction des ressources humaines est diversement perçu par les représentants syndicaux : les réunions régulières syndicats – DRH sont souvent bien admises, comme à la Ville de Lille, et présentées comme un élément positif. Le rôle d'expertise de la direction des ressources humaines, exprimé par son positionnement souvent privilégié en CTP, est en principe reconnu comme légitime.

Toutefois, dans de nombreux cas, les syndicats semblent estimer que la direction des ressources humaines outrepasse ses fonctions légitimes pour empiéter sur le politique, notamment en prenant des décisions qui sembleraient relever des élus. Cet empiètement est alors mal admis, ce qui démontre une volonté forte des partenaires sociaux de bénéficier d'un accès privilégié aux détenteurs du pouvoir de décision.

La seconde situation, une déconcentration du dialogue social, paraît moins fréquente.

Les directeurs ne sont pas reconnus partout comme des acteurs du dialogue social. Au Grand Lyon, ils sont perçus comme les premiers interlocuteurs en matière de ressources humaines au sein de l'EPCI, ce qui traduit une volonté d'impliquer plus fortement les cadres dans le dialogue social. En particulier, il s'agit de prévenir les conflits ou d'examiner les conditions de travail au plus près du terrain. Dans de très nombreux cas, cette logique n'est pas poussée aussi loin, et le lien entre dialogue social et management n'est pas mentionné.

On peut toutefois souligner que la logique de déconcentration des fonctions ressources humaines est parfois plus approfondie encore :

► exemple du système des correspondants RH à la ville de Lille : l'originalité réside dans la régulation du dialogue social qui se fait dans les pôles et les directions grâce à un système de « référents RH » aux côtés des DGA⁷. Les référents sont abondamment informés et font remonter l'information. Le DGS a développé une politique d'encadrement avec, notamment, un point RH traité lors de chacune des réunions de direction.

► exemple du Grand Lyon : l'originalité réside dans l'implication des managers de terrain afin d'établir des relations sociales de proximité. Le manager est identifié comme le premier responsable des ressources humaines. Un module de gestion des relations sociales est proposé aux managers dans le cadre de la formation au management. Ici, le management et le dialogue social sont donc perçus comme intimement liés.

On peut d'ailleurs remarquer que les organismes à large périmètre géographique, conseils généraux et régionaux, n'évoquent pas l'hypothèse d'une territorialisation du dialogue social.

1.2 **Les lieux du dialogue social**

1.2.1 **Le dialogue social local : contourner le formalisme et les insuffisances des instances paritaires**

⁷ DGA Directeur Général Adjoint

Le dialogue social obligatoire dans les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale : le fonctionnement des instances paritaires

L'ensemble des acteurs porte un regard critique sur le fonctionnement, le déroulement et le rôle des instances paritaires, lieux d'une rencontre solennelle entre employeur et représentants du personnel.

Les syndicats et les collectivités s'accordent à reconnaître que les instances paritaires sont souvent des tribunes, des chambres d'enregistrement marquées par un certain formalisme, ce qui rend souvent nécessaire un travail en amont. Les instances paritaires ne sont souvent pas des lieux de décision mais des lieux de validation voire de simples lieux d'information. Les syndicats ont souvent le sentiment que les décisions sont prises au préalable par l'administration. Il y a cependant des exceptions : dans des communes de taille réduite (30 000 – 40 000 habitants), le comité technique paritaire pouvant être un lieu de dialogue social privilégié et une instance véritablement décisionnelle. Néanmoins, certains acteurs, peu nombreux, ont le sentiment que les instances paritaires, certes excessivement formelles, permettent d'engager une réflexion et de trouver un sens au dialogue social.

Le fonctionnement des instances paritaires fait apparaître de nombreuses insuffisances : transmission tardive de l'information, absence de réponse aux questions posées par les syndicats, difficultés à atteindre le quorum en particulier du côté des élus, irrégularité des réunions (entre le minimum légal et une fréquence beaucoup plus élevée)... Sur ce dernier point, on observe d'importantes disparités : certaines collectivités se contentent du nombre minimum obligatoire de réunions annuelles alors que d'autres apparaissent beaucoup plus volontaristes et réunissent fréquemment, par exemple, le comité technique paritaire (jusqu'à 9 fois par an pour une collectivité).

Des difficultés liées au manque d'expertise peuvent se faire jour, en particulier pour l'organisation, dans les petites collectivités, des comités d'hygiène et de sécurité : ces carences sont relevées

par certaines associations d'élus mais également par des syndicats. Les comités d'hygiène et de sécurité fonctionnent mal dans les petites collectivités, en raison d'un manque d'expertise, et sans aucune perspective de professionnalisation de ce domaine du dialogue social.

Les commissions administratives paritaires permettent d'aborder des situations individuelles mais leur fonctionnement semble peu connecté avec les autres aspects du dialogue social. Des risques de conflits ou de clientélisme y apparaissent, tant du côté des syndicats que des élus, mais nos interlocuteurs n'ont indiqué que peu souvent l'ouverture d'un dialogue approfondi sur la façon de faire progresser ces questions.

Le rôle de chacun des acteurs dans les instances paritaires varie en fonction des personnalités et de l'implication de chacun :

- ▶ L'exécutif de la collectivité (le maire, le président ou l'élu délégué au personnel) préside l'instance, tandis que les autres élus sont souvent peu impliqués (y compris les élus délégués sur des secteurs où le personnel est nombreux), ce qui explique les difficultés dans certaines collectivités à atteindre le quorum ;
- ▶ Le directeur général des services et/ou le directeur des ressources humaines sont présents. Lorsque l'élu en charge de présider l'instance s'exprime peu, ils sont amenés à conduire et animer la réunion. A l'inverse, il arrive que l'administration ne vienne qu'en appui, pour assurer le secrétariat et répondre aux questions techniques.
- ▶ Des experts peuvent être invités à s'exprimer.
- ▶ Certaines collectivités font intervenir l'encadrement, directeurs ou chefs de service, lorsqu'ils sont concernés par les thèmes abordés.

Dans les petites collectivités, l'appel au centre de gestion n'est pas toujours accueilli favorablement : si l'impartialité de la commission administrative paritaire réunie dans le cadre du centre de gestion n'est pas en cause, certains acteurs considèrent que les instances paritaires sont trop éloignées de la collectivité et que cette gestion externe est de nature à rendre le dialogue social

plus complexe. Aussi certains centres de gestion n'exercent-ils que leurs compétences obligatoires.

En revanche, d'autres acteurs soulignent l'utilité de cette structure : au-delà de ses compétences obligatoires (commission administrative paritaire, comité technique paritaire), c'est l'expertise technique et juridique du centre de gestion qui est mise en avant (par l'AMF par exemple).

Un dialogue social organisé hors des instances paritaires

Le jugement parfois négatif porté sur le fonctionnement des instances paritaires justifie, pour certaines collectivités, une autre organisation du dialogue social. Celles-ci structurent le dialogue social autour de groupes de travail qui peuvent prendre des formes diverses, coexistant parfois au sein d'une même collectivité.

Les rencontres de préparation des instances paritaires

En plus des réunions de préparation des instances, organisées au sein de l'administration ou entre les syndicats, des rencontres peuvent avoir lieu entre syndicats et la direction des ressources humaines, et associer les élus. Ces rencontres, plus ou moins institutionnalisées selon les collectivités, permettent à l'administration de présenter ses projets, de désamorcer les conflits, voire d'obtenir un accord.

Les groupes de travail thématiques et techniques

Dans certaines collectivités, des groupes de travail techniques sur des sujets spécifiques (formation, régime indemnitaire, RTT, conditions de travail des TOS...) réunissent régulièrement syndicats et administration. Leur calendrier est déconnecté de celui des instances paritaires, bien qu'en réalité ces réunions ont pour objet de préparer les rencontres réglementaires entre l'employeur et les représentants du personnel. Dans ce cadre, des négociations avant un accord final en comité technique paritaire peuvent se dérouler.

Les groupes de travail ne débouchent pas toujours sur des solutions concrètes et sont, dans certaines collectivités, critiqués

par les syndicats qui y participent : ceux-ci déplorent alors le fait que ces réunions ne soient pas une occasion de négociation. De surcroît, selon certains syndicats, ces réunions n'auraient pour finalité que de permettre à la direction de présenter ses projets. De son côté, la direction craint de verser dans un système de cogestion. Néanmoins, il faut noter que l'habitude de se rencontrer a créé, dans la majorité des collectivités qui réunissent des groupes de travail, un climat propice à des relations apaisées entre l'administration et les syndicats.

Groupes de travail par service

Ces groupes de travail, empruntant différentes dénominations (groupes techniques, conseils de services, commissions locales de services), utilisent des méthodes variées pour associer les agents et l'encadrement intermédiaire au dialogue social. Ils peuvent se réunir lorsque le service est concerné par un changement d'organisation, de missions... Lorsque la collectivité décide de s'investir dans un dialogue social déconcentré, elle réunit alors à intervalles réguliers de tels groupes, notamment dans les services dont les personnels sont difficiles à toucher par les organisations syndicales. D'autres font le choix d'un dialogue régulier mais libre, parfois sur l'initiative des élus.

Des expériences nouvelles et plus globalisantes donnant lieu à un dialogue social organisé

Certaines collectivités ont décidé d'institutionnaliser le dialogue non obligatoire à l'échelle de toute la collectivité. Ainsi, la Ville de Lille a signé avec les syndicats un protocole d'accords, qui fait l'objet d'un suivi régulier et organisé au moyen de rencontres entre syndicats et administration. Le Conseil général des Côtes d'Armor a créé un conseil départemental de la concertation en 2004. Composé des syndicats, du directeur des ressources humaines et du vice-président chargé des ressources humaines, il permet d'aborder des sujets transversaux les plus divers et de réunir régulièrement les acteurs du dialogue social.

L'apparition d'un dialogue social au quotidien

On entend par « dialogue social au quotidien » la tenue de réunions et rencontres bilatérales, caractérisées par un ordre du jour libre et très dépendantes du contexte local (entente entre la direction des ressources humaines et les syndicats ; degré d'implication des élus). Dans certains cas, ces réunions sont régulières et institutionnalisées : le directeur des ressources humaines ou les élus reçoivent chaque mois ou chaque trimestre les syndicats pour préparer un comité technique paritaire ou aborder des questions plus larges. Mais il peut aussi s'agir de rencontres totalement informelles où le dialogue est libre, qui interviennent à la demande des syndicats pour traiter d'un point particulier lié à l'activité de la collectivité ou de questions individuelles. Ces contacts informels sont d'autant plus nombreux que les syndicats et l'administration entretiennent des bons rapports.

Il est possible de considérer comme un autre espace de dialogue social toutes les rencontres directes avec les agents. Ces rencontres, qui prennent le plus souvent la forme de concertations sectorielles avec les élus et les cadres, sont organisées lorsque des difficultés spécifiques apparaissent. Pour certains interlocuteurs, la frontière entre dialogue social et management est ténue. Dans les communes les plus modestes, certains représentants syndicaux craignent que la prétention à un dialogue social de terrain ne soit en fait qu'une forme de paternalisme dans la relation entre les élus et les quelques agents concernés.

Le dialogue social ne saurait, non plus que le management, être réduit à la gestion des situations individuelles, mais il se rapproche du management, surtout lorsqu'il se déroule dans des instances paritaires qui ont pour objet le traitement de cas particuliers. Par ailleurs, le dialogue social n'a pas vocation, en principe, à se substituer au pouvoir de décision et de direction de l'employeur, qui est un élément indissociable du management. Ainsi, ces deux notions, proches par certains aspects, ont néanmoins été distinguées par nos interlocuteurs.

1.2.2 Vers un dialogue social territorial ?

Les échanges entre collectivités d'un même bassin d'emploi sont encore peu nombreux et présentent un caractère balbutiant lorsqu'ils existent. On peut néanmoins citer une tentative de dialogue social territorial, avec l'exemple du département du Rhône. Parmi les « territoires test » de l'enquête, ce département nous est apparu comme un des plus avancés en termes d'échanges et de perméabilité entre collectivités.

Ainsi, le centre de gestion du Rhône est considéré comme une « zone neutre » d'échanges entre collectivités. Celles-ci s'y réunissent par exemple pour échanger sur l'harmonisation des régimes indemnitaire. L'exercice a sa limite : les discussions entre directeurs généraux n'ont pas permis d'aboutir à un rapprochement des régimes indemnitaire.

Les échanges entre collectivités se limitent le plus souvent à des analyses comparatives dans le cadre d'associations professionnelles et d'élus.

Le dialogue social territorial en est encore à ses débuts. On peut imaginer que la création d'un collège régional des employeurs publics serait de nature à favoriser le dialogue entre les collectivités, en donnant une dimension intermédiaire entre le dialogue social national au CSFPT et le dialogue local.

1.2.3 Méthodes et lieux du dialogue social au niveau national

Si certains des constats établis sur les lieux du dialogue social au niveau local sont spécifiques, d'autres trouvent un écho au plan national.

Ainsi, la critique des règles de représentativité des syndicats est-elle commune à tous les niveaux et à toutes les catégories du dialogue social.

En revanche, la revendication, par un nombre important de collectivités et assemblées d'élus, d'une pleine et entière reconnaissance de leur statut d'employeur est plus originale. Dans bien des domaines en effet, l'Etat prescrit des règles qui, si

elles n'interviennent qu'après consultation des représentants des employeurs et des agents, sont parfois vécues par les collectivités et les organisations syndicales comme contraires au principe de libre administration des collectivités.

Dès lors, il n'est guère surprenant de constater qu'en dehors du CSFPT, lieu de dialogue social officiel mais organe dont la composition est elle-même contestée, se développent de multiples espaces d'échanges et consultations entre l'Etat, les collectivités et les organisations syndicales. Ces nouveaux lieux de dialogue prennent des formes diverses, de la moins élaborée et la plus spontanée à la plus organisée, jusqu'à la forme de lobbying.

■ Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, enceinte officielle et paradoxale du dialogue social au niveau national : une influence jugée faible mais un attrait non démenti

Composition et missions du CSFPT

Institué par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est l'instance paritaire de consultation nationale de la fonction publique territoriale. Il garantit le dialogue social et la concertation sur le statut des fonctionnaires territoriaux ou sur toute question relative à la fonction publique territoriale. La loi du 19 février 2007 élargit son champ de consultation aux projets d'ordonnances et prévoit qu'il procède à des travaux d'études et de statistiques. La loi du 19 février 2007 dispose aussi que « les membres siégeant au sein du CSFPT au titre de représentants des collectivités territoriales, forment un collège des employeurs publics territoriaux devant être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ».

Composition

Présidé par un élu local élu en son sein (actuellement M. Derosier), le CSFPT est composé de quarante membres, vingt élus représentant les différents types de collectivités territoriales et vingt représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux.

Les sièges attribués aux organisations syndicales sont répartis proportionnellement au nombre de voix obtenues aux élections organisées pour

la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires. Toutefois, les confédérations et fédérations syndicales représentatives au plan national, et qui participent à ces élections, disposent au minimum d'un siège.

Les représentants des collectivités sont respectivement élus par des collèges de maires, de présidents de conseil général et de présidents de conseil régional. Le Conseil peut entendre toute personne dont l'audition est de nature à éclairer les débats.

Missions

Les attributions du Conseil supérieur consistent en un pouvoir de propositions et d'études : il peut formuler des propositions en matière statutaire et procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion des personnels territoriaux. Il a en outre une responsabilité d'ensemble en matière de tenue de statistiques et de documentation sur la fonction publique territoriale. A cet effet, le CNFPT, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de lui fournir les documents, statistiques et renseignements demandés dans le cadre de ses travaux.

Le CSFPT a par ailleurs un rôle consultatif. En vertu de la loi du 27 janvier 1984 modifiée, le Conseil examine toute question relative à la fonction publique territoriale et est saisi pour avis des projets de lois relatifs à la fonction publique territoriale ainsi que des décrets concernant la situation des fonctionnaires territoriaux et les statuts particuliers des cadres d'emplois. La loi du 19 février 2007 élargit son champ de consultation aux projets d'ordonnances.

Le CSFPT se réunit au moins quatre fois par an en assemblée plénière ; il comprend un bureau et des formations spécialisées chargées d'examiner les textes préalablement à la séance plénière.

De plus, le CSFPT s'est récemment autosaisi de plusieurs sujets. Les rapports sur les thèmes suivants ont été approuvés :

"LES DIPLOMES DE LA VIE (REP et VAE)"

Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 22/10/2003

"REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ans après sa création"

Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 14/04/2004

"RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL"

Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 07/07/2004

"SEUILS ET QUOTAS"

Rapporteur : Jean-Claude LENAY - FS3 - Séance plénière du 07/07/2004

"ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE dans la FPT"
Rapporteur : Serge BECUWE - FS2 - Séance plénière du 07/07/2004

"POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL"

Rapporteur : Henri JACOT – FS1 – Séance plénière du 27/10/2004

"VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT"

Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 – Séance plénière du 06/07/2005

"FILIERE SOCIALE"

Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 19/10/2005

"LIBERTE INEGALITE FRATERNITE "

Rapporteur : Evelyne BOSCHERON – FS5 – Séance plénière du 21/12/2005

"ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR"

Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 25/10/2006

"L'ACTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"

Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 25/10/2006

"LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"

Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 - Séance Plénière du 11/04/2007.

● *L'appréciation portée sur le CSFPT varie fortement selon les acteurs*

Parmi les syndicats nationaux, les syndicats représentés au CSFPT partagent une vision relativement positive de cette instance.

Pour eux, en matière de dialogue social, la loi a opéré une répartition des compétences dans l'ensemble pertinente entre les niveaux national et local. Ils soulignent encore le soin pris par le CSFPT de consulter et d'auditionner des acteurs locaux lorsque y sont abordés des sujets spécifiquement locaux.

La parité des représentations au CSFPT autorise en outre un dialogue plus proche de la réalité du terrain, lorsqu'on le compare notamment à celui qui se déroule au sein du Conseil supérieur de la Fonction Publique d'Etat.

Comme certaines associations d'élus, ces syndicats insistent en outre sur la grande liberté de parole qui règne au CSFPT ainsi que la moindre prégnance des clivages partisans entre les représentants des employeurs locaux. Enfin, la pratique de rencontres en amont des réunions plénières est appréciée.

Dans l'ensemble, ils jugent donc que le CSFPT constitue un espace de dialogue et/ou de construction de propositions satisfaisant.

En revanche, les syndicats non représentés au CSFPT nuancent fortement cette position, soutenus sur ce point par un syndicat représenté.

Ceux-ci revendiquent ainsi massivement que soient revues les règles de représentativité syndicale. Selon eux, ces dernières nuisent considérablement à la lisibilité et à la liberté syndicales. En effet, bien que les instances consultatives restent pour eux fortement marquées par un jeu d'acteurs où chacun adopte un rôle, voire une posture, ils témoignent d'une forte volonté d'y avoir accès afin de garantir leur légitimité et plus encore une visibilité vis-à-vis des agents.

Par ailleurs, une partie des syndicats souligne leur relative désunion au niveau national, donnant l'exemple de décalages possibles entre un discours national militant et une pratique plus modérée sur le terrain. En pratique, il est donc fait état de nombreuses dissonances inter-syndicales, notamment en dehors de la table des négociations, ce qui tranche avec la logique de front uni adoptée par les employeurs au CSFPT.

Les associations d'élus et de collectivités, qui ne sont pas représentées au CSFPT, expriment des avis plus contrastés. L'AMF juge par exemple que le CSFPT fonctionne bien en tant qu'instance officielle du dialogue social, avis appuyé sur le nombre important de propositions qui y sont adoptées à l'unanimité. Au niveau national, les syndicats représentatifs choisirraient en effet une attitude plus consensuelle qu'au niveau local et les élus s'y impliqueraient également davantage que dans les instances paritaires.

Au contraire, pour d'autres, le CSFPT constitue encore un lieu de dialogue relativement formel et technique. L'une des difficultés, partagée par plusieurs associations, réside dans l'absentéisme des élus (qui s'explique en partie par la technicité des questions).

Les associations d'élus et de collectivités, soutenues sur ce point par quelques organisations syndicales, sont nombreuses à réclamer une meilleure association des élus et des assemblées délibérantes des collectivités aux décisions prises au niveau national. Cette demande d'un dialogue tripartite Etat-employeurs-agents constitue en effet une constante de leur discours, notamment en matière salariale, alors même que la loi le prévoit (cf. infra).

Les associations professionnelles rencontrées expriment également des avis différents. Certaines, tel le Syndicat National des Directeurs Généraux de Service des Collectivités Territoriales qui défend l'institutionnalisation de la fonction de directeur général et une clarification de l'encadrement juridique des missions des cadres de direction générale, jugent souhaitable une révision des critères de représentativité des syndicats mais aussi revendiquent que leur propre structure soit représentée au CSFPT. D'aucuns vont jusqu'à expliquer « la panne » actuelle du dialogue social en partie par le fait que les employeurs, qui sont aussi les payeurs, sont insuffisamment écoutés au niveau national. Le dialogue social dans les collectivités serait largement confisqué par l'Etat.

Enfin, pour les élus et les dirigeants des collectivités, le CSFPT est assez méconnu et son rôle insuffisamment identifié ; il est cependant ressenti comme important par des interlocuteurs qui

ont pu avoir un lien direct avec cette structure, en y siégeant par exemple. Les représentants des collectivités identifient difficilement les impacts que les négociations au CSFPT peuvent avoir sur le fonctionnement dans leur structure. Ils ne connaissent généralement pas leurs représentants dans l'institution et indiquent que les concertations avant les négociations ou les retours d'informations après, leur semblent inexistantes. Ce sont d'ailleurs fréquemment les représentants syndicaux qui se font l'écho localement des débats du CSFPT.

Au-delà de la représentativité, la faible valeur juridique des accords et avis expliquerait ce sentiment de dépossession. Ainsi, au niveau local, les protocoles d'accord obtenus en CTP, à la différence des accords d'entreprises, n'ont pas de valeur juridique. En outre, il n'existe par ailleurs aucun « accord de branche » dans la fonction publique territoriale. Au niveau national, les accords signés n'ont pas non plus de valeur juridique. C'est donc le caractère vécu comme unilatéral du dialogue social dans la fonction publique territoriale qui est dénoncé.

Pour y remédier, plutôt que de participer au CSFPT, dans la mesure où il semble difficile d'envisager que le CSFPT négocie directement des accords pour l'ensemble des collectivités, des associations professionnelles (l'AATF par exemple) appellent de leurs vœux la création d'une autre représentation des employeurs au niveau national. Il pourrait s'agir par exemple de la mise en place d'un « Haut conseil des collectivités territoriales », composé des associations d'élus. Il faudrait alors s'interroger sur l'articulation avec le CSFPT.

Il est ainsi frappant de constater que le rôle et l'influence réels du CSFPT – en dépit d'un certain nombre d'atouts dont la grande liberté de parole et l'esprit constructif qui y règnent - font question pour la majorité des acteurs du dialogue social au plan national. Ces derniers rappellent souvent son formalisme, la technicité de ses débats et enfin le caractère uniquement consultatif de ses avis.

Pour autant, tant du côté des employeurs que de celui des fonctionnaires, nombreux sont ceux qui déplorent de ne pas y être représentés. Lieu paradoxal du dialogue social, le CSFPT est à la

fois critiqué pour la modestie de son rôle et son manque de légitimité.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant de voir émerger de nouveaux espaces de dialogue, au demeurant fort variés.

Le développement de lieux informels du dialogue social : une réponse adaptée aux carences du dialogue social officiel ou une évolution néfaste à une action efficace, transparente et cohérente des partenaires sociaux ?

Tous les acteurs font état de l'existence de lieux informels de dialogue au plan national. Multiformes, obéissant à des calendriers et logiques variés puisque mettant en jeu des acteurs différents, ces modes de rencontres sont délicats à cerner. Si une logique de lobbying prévaut souvent, toutes les configurations sont possibles et les rencontres mêlent de manière variable tous les acteurs : Etat, CSFPT, organisations syndicales, associations d'élus, associations professionnelles. Ce faisant, ces espaces constituent, outre des lieux de défense et promotion de points de vue particuliers, des occasions d'échanges intéressantes.

Ainsi des commissions FPT existent au sein des associations d'élus et de collectivités. De telles commissions permettent aux associations d'exprimer un point de vue commun sur les questions liées à la FPT, non sans avoir auparavant recueilli des informations au niveau local. En effet, fonctionnant en réseau, ces associations permettent des liens fréquents et relativement informels, avec l'association des DRH notamment, et font remonter aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires locaux des informations sur des sujets nationaux.

D'autre part, ces associations jouissent d'audiences ministérielles, au moins une fois par an en moyenne, pour faire valoir auprès du gouvernement leur point de vue d'employeur.

Il est également fréquent que ces structures organisent des rencontres informelles avec les organisations syndicales, y compris non représentatives. Elles ont lieu le plus souvent en

bilatéral mais parfois aussi en plurilatéral/intersyndical et sur des points précis.⁸

De façon générale, cependant, il faut souligner la relative rareté des trilogues ADF/AMF/ARF en matière de fonction publique territoriale, contrairement à ce qu'on peut observer en matière de finances publiques.

Les associations professionnelles entretiennent également des relations informelles avec les acteurs du dialogue social. Elles peuvent avoir des échanges privilégiés mais non exclusifs avec certaines centrales syndicales, rencontrer régulièrement des représentants de la DGCL⁹ et des associations d'élus, voire défendre leur point de vue dans les commissions de travail du CSFPT, ou encore apporter leur expertise au CNFPT et intervenir auprès d'écoles de la fonction publique territoriale.

Les associations professionnelles, intéressées par ces échanges, sont néanmoins très soucieuses de rester à leur place pour ne pas créer de confusion voir de concurrence avec les organisations syndicales. Elles souhaitent rester dans leur rôle de défense d'une profession ou d'un cadre d'emploi.

Ce foisonnement d'initiatives diverses et peu formalisées permet sans doute une circulation de l'information intéressante, notamment entre le niveau local et le niveau national. Cela permet également de pallier certaines des lacunes du dialogue social national et officiel. Néanmoins, on ne saurait sous-estimer les limites d'un tel fonctionnement : le risque de visions parcellaires, éclatées et hétérogènes, le risque d'inégalités dans les représentations des acteurs en fonction de leur poids politique, financier ou symbolique...

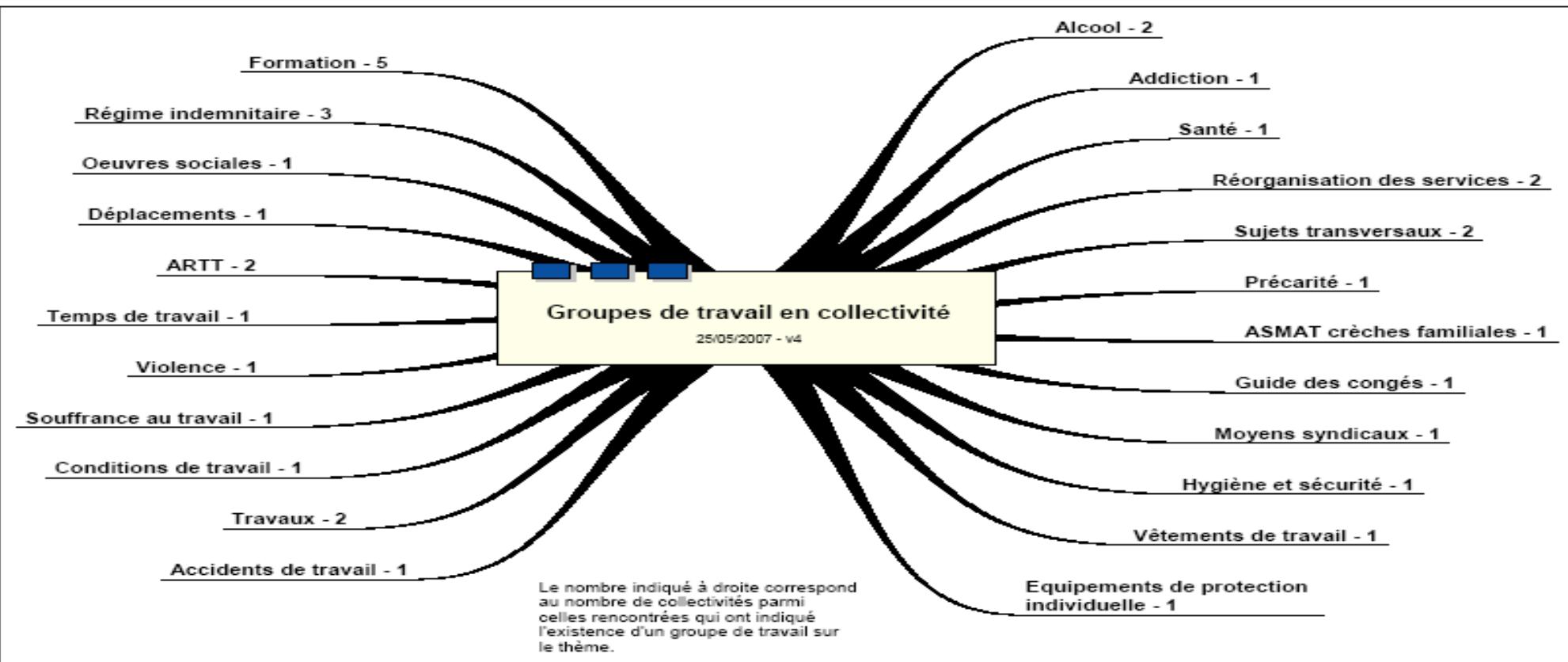
1.3 Les domaines du dialogue social

1.3.1 Les questions très diverses abordées par les partenaires sociaux ne répondent à aucune typologie

⁸ Exemples : à Nantes en 2005, rencontre intersyndicale ADF et ARF sur le transfert des TOS ; en 2007, action conjointe ARF et ADF sur la question de la formation des travailleurs sociaux.

⁹ Direction Générale des Collectivités Locales – Ministère de l'Intérieur

La grande diversité des sujets abordés par les collectivités en termes de dialogue social montre le dépassement quasi généralisé, hormis parfois dans les centres de gestion, des obligations réglementaires pour couvrir un champ de débat bien plus vaste.



Certaines collectivités vont jusqu'à affirmer l'absence de sujets tabous. On note cependant que, dans la plupart des collectivités, le périmètre du dialogue social est limité : limites contraintes, comme les questions statutaires ; limites politiques, comme le refus d'aborder les orientations d'actions ; limites stratégiques, comme le fait d'éviter de parler de productivité ou de la politique de recrutement, qui sont autant de sujets sensibles.

Les sujets sont extrêmement variés et ressortent des préoccupations locales, du contexte. Cette remarque est valable pour les sujets portés par l'administration comme par

organisations syndicales. Au-delà des différences de formulation des thèmes traités, on peut remarquer que des grands axes thématiques se dégagent : vie dans la collectivité, rémunération et action sociale, conditions de travail, emploi et formation, valeurs et objectifs, droits syndicaux. Pour autant, aucune typologie n'apparaît ni par type de collectivités, ni par taille, ni par orientation politique.

Le premier indicateur de la diversité semble être la dispersion des thèmes retenus pour les groupes de travail (cf. graphe ci-dessus),

du plus général (dossiers transversaux) au plus précis (guide des congés).

Les sujets sont majoritairement apportés par l'administration ; l'intérêt des sujets syndicaux n'est pas toujours reconnu. Deux approches opposées existent : soit les employeurs reprochent aux syndicats de relayer les revendications des agents sans apporter leur propre analyse, soit ils considèrent que tout sujet évoqué par une organisation syndicale, quel qu'il soit, est légitime et pertinent dans la mesure où il traduit, même indirectement un malaise existant. Dans ce deuxième cas, les syndicats jouent, pour reprendre les propos d'un interlocuteur, un rôle « d'alerte sociale ».

1.3.2 Les partenaires sociaux abordent de manière récurrente les sujets de la rémunération et des droits des agents tandis que certains dossiers majeurs semblent désormais appartenir au passé

L'examen des situations individuelles est un thème récurrent ; cependant, il n'est pas ressenti comme le plus central dans le dialogue social. On s'intéressera plutôt aux principaux thèmes récemment abordés ou aujourd'hui en débat, et qui touchent, sans surprise, aux droits des agents et de leurs représentants (droits syndicaux, rémunération, carrière, formation,...).

La question des droits syndicaux est perçue différemment entre les échelles locales et nationales. En effet, si les représentants syndicaux dans les collectivités se disent globalement satisfaits des moyens qui leur sont accordés, les représentants nationaux expriment plus fréquemment leur inquiétude sur l'exercice de ces droits.

Un autre thème fait désormais partie du passé : celui des négociations sur la réduction du temps de travail. Ces négociations sont fréquemment mises en valeur comme ayant donné lieu à de bonnes pratiques. D'une manière générale, il est jugé que leur négociation a créé un contexte assez stimulant pour le dialogue social à la fin des années 90. Des questions plus particulières demeurent ponctuellement à l'ordre du jour sur les rythmes de travail ou le temps de travail des cadres.

Les préoccupations collectives pour les situations individuelles s'ouvrent essentiellement dans deux champs : celui des carrières et celui de la reconnaissance financière. Dans le premier champ, les sujets abordés relèvent essentiellement du déroulement de carrière, dans la logique d'assurer ce droit à tout agent à travers les questions de formation, d'avancement, de validation des acquis et de l'expérience... Le dialogue social peut, par exemple, parfois amener une réflexion commune sur les critères d'avancement de grade ou de promotion interne. On peut adjoindre à cette problématique l'ensemble des préoccupations liées à l'emploi précaire.

La question de la rémunération est particulièrement récurrente. Le thème du régime indemnitaire est celui qui est revenu le plus souvent comme élément du dialogue social actuel, étant donné l'absence de marges de manœuvres au niveau local sur le statut. Au-delà de cet aspect de rémunération directe, les éléments connexes sur la protection sociale (prise en charge des mutuelles notamment), les avantages pratiques (tickets restaurants, prise en charge des transports...) ou l'action sociale sont fréquemment cités. Des regrets sont parfois formulés sur l'absence d'une vision globale de ces questions, par exemple sur un traitement réel des cas avérés de « travailleurs pauvres ».

1.3.3 Conditions de travail et souffrance au travail : des thèmes émergents du dialogue

La vie des services donne lieu à de nombreux débats sectoriels typiques de la vie de la collectivité. A titre d'exemple, certaines structures parlent d'évaluation quand d'autres abordent l'absentéisme ou la charte de l'encadrement. Seuls deux items se dégagent :

- ▶ les changements d'organisation, qui sont régulièrement objet de débat. Une lacune est cependant régulièrement pointée : celle de l'insuffisance de concertation en amont ; dans certains centres de gestion, la consultation du CTP, normalement préalable au changement, est souvent non sollicitée par les collectivités affiliées ou sollicitée en aval ;

- les modes de gestion à travers l'externalisation et les transferts vers l'intercommunalité.

Ce dernier thème interroge souvent plus la question plus large du service public aux usagers, des missions à remplir et des moyens à y consacrer. Cette préoccupation, souvent sous-jacente, n'est que rarement mise en avant comme thème majeur du dialogue social bien qu'elle puisse être mentionnée par l'administration comme par les syndicats. En effet, ce sujet s'avère parfois riche, par exemple dans la réflexion sur les missions des travailleurs sociaux apportée par les organisations syndicales, plus largement sur la modernisation du service ou sur les questions d'évaluation. Cette carence relative conforte en outre le sentiment parfois exprimé que le dialogue social n'approfondit pas suffisamment les thématiques abordées et que les questions traitées ne sont pas assez hiérarchisées.

Les conditions de travail constituent de plus en plus fréquemment un sujet de dialogue à travers de multiples entrées : tabac, alcool, charges de travail, congés, santé... L'appréciation des problématiques d'hygiène et sécurité semble cependant imparfaite. Un glissement du segmenté vers le global s'opère avec une prise de conscience que c'est un ensemble qu'il faut traiter. A cet égard, l'emploi du vocable « addictions » tend à remplacer « tabac », « alcool »... pour inclure également les drogues ou les médicaments.

Dans cet ensemble relatif aux conditions de travail, la souffrance au travail constitue un thème émergent, qui recouvre les situations de pression, de la part de la hiérarchie ou des usagers, ou encore le besoin d'aide psychologique dans le cadre de l'activité professionnelle, pour les travailleurs sociaux par exemple.

Les questions liées à la discrimination viennent, timidement encore, s'inscrire dans le cadre du dialogue social. Les acteurs disposent sur ce thème d'une plus grande sensibilisation et d'un organe d'information et de soutien, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE).

Enfin, les derniers textes parus amèneront (mouvement non encore amorcé lors de la réalisation de notre enquête) dans le dialogue social local la question de l'action sociale et celle des

éventuels ratios ou critères de promotion, suite au remplacement des quotas par les ratios.

Certains interlocuteurs regrettent que certains thèmes ne soient pas suffisamment abordés dans les collectivités. C'est le cas par exemple de la GPEC ou des plans de formation. De même, les bilans sociaux sont trop rapidement examinés par les instances paritaires.

Il convient de noter que les thèmes contenus dans la loi du 2 février 2007 comme l'égalité homme-femme, le droit individuel à la formation, la mobilité entre les fonctions publiques ou les conférences emploi formation n'ont pas encore été saisis par les partenaires sociaux qui ne les citent pas spontanément comme les thèmes futurs du dialogue social. La plupart des entretiens se sont déroulés en janvier-février 2007, au moment de l'adoption de la loi ; les partenaires sociaux ne s'étaient pas encore saisis de ces sujets.

2 DES PISTES POUR UNE REFONDATION DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL

2.1 Des objectifs le plus souvent flous et limités : un constat qui rend nécessaire « un dialogue sur le dialogue »

Il nous a semblé éclairant de mettre en rapport le relatif consensus existant sur la définition et les buts du dialogue social avec la difficulté rencontrée pour en mesurer les résultats.

En effet, la principale attente des différents acteurs rencontrés réside dans le maintien de la paix sociale et d'un climat serein. Même si d'autres objectifs complémentaires peuvent être mentionnés, cette attente est vaste et floue. On peut d'ailleurs noter que, pour les acteurs rencontrés, le dialogue social lui-même n'est que rarement un objet de dialogue.

L'évaluation de la qualité du dialogue social sur le terrain en est rendue délicate. L'absence de fixation d'objectifs communs et mesurables entre employeurs et représentants du personnel contribue également à ce manque de clarté. L'impact objectif du dialogue social est ainsi peu aisé à mesurer, au-delà de l'expression d'impressions générales : « *ici ça se passe plutôt bien* », « *ça se dégrade depuis quelques années* »...

2.1.1 Une définition du dialogue social consensuelle, essentiellement centrée sur la notion de « paix sociale »...

■ « Ni co-gestion, ni traitement des situations individuelles » : ce que n'est pas le dialogue social

Un premier consensus apparaît sur les définitions du dialogue social.

D'une part, le dialogue social n'implique pas la co-gestion de la collectivité entre, d'un côté, l'exécutif et, de l'autre, les partenaires sociaux. Selon nos différents interlocuteurs, les syndicats n'ont

pas en effet vocation, à travers la mise en œuvre du dialogue social, à être impliqués dans les choix sur les politiques menées. Le décideur reste toujours l'employeur et le dialogue social n'a pas pour finalité de partager le pouvoir décisionnel ou la fonction de pilotage de la collectivité. Ainsi la politique de recrutement – interne et externe - est présentée comme relevant de la seule compétence de l'employeur. En matière de promotion, le dialogue social peut être mobilisé, non pas sur la promotion individuelle, mais sur l'élaboration de ses critères, la décision finale revenant à l'employeur.

D'autre part, le dialogue social ne se résume pas non plus pour les personnes interrogées au traitement des situations individuelles. Bien qu'il s'agisse d'une des missions premières des CAP, les interlocuteurs rencontrés ne souhaitent pas assimiler le dialogue social au traitement des questions individuelles, lui donnant ainsi une dimension plus large et davantage généraliste. La définition du dialogue social donnée par un représentant CFDT illustre cette notion : le dialogue social doit permettre d'assurer la promotion des intérêts individuels des agents tout en assurant l'intérêt général de l'organisation des services, garant d'un climat social serein. Le terme même de social exclut pour les personnes auditionnées la logique purement individuelle.

Ni co-gestion, ni simple lieu de règlement des situations individuelles des agents, le dialogue social se situe donc à travers notre enquête entre ces deux « repoussoirs ».

■ Dialogue social et management : deux notions perçues comme complémentaires

On note en général une grande continuité affirmée entre management et dialogue social (Cf. p.16). A aucun moment ou presque, la question du management n'est considérée comme se situant en dehors du dialogue social. Au contraire, il semble même participer de son existence et de sa diffusion au sein des différents services de chaque collectivité. Certaines d'entre elles vont même jusqu'à faire du manager un rouage essentiel en la matière. Sans aller aussi loin, la tendance générale est de

considérer le management comme un élément intermédiaire et incontournable pour une bonne animation du dialogue social.

Il n'est pas fait de différence de nature entre management et dialogue social : « *une réunion de service contribue à la logique du dialogue social* ».

Le management participatif favorise tout particulièrement le dialogue social. Le rôle des cadres est donc important. Il est intéressant de noter que les interlocuteurs syndicaux ne revendiquent quasiment jamais une exclusivité de la relation entre les agents et la collectivité et que les employeurs, à quelques exceptions, affirment ne pas chercher à contourner les syndicats par le management et le contact direct avec les salariés.

Cela pose la question du niveau de responsabilité : quel est le bon niveau de déconcentration du dialogue social ?

L'approche du dialogue social n'est jamais limitée aux instances paritaires

Si cet élément est autant partagé par les acteurs interrogés, c'est justement que pour l'ensemble de ceux-ci, le dialogue social déborde les instances paritaires. Autrement dit, le dialogue social n'est jamais défini comme étant uniquement ce qui se passe dans les instances formelles (Cf. p. 14 à 16). Il n'y a donc pas de définition organique du dialogue social qui reviendrait à affirmer que ce qui est dialogue social est ce qui se joue et ce qui se discute au sein des instances paritaires que sont les CTP, CAP ou CHS. L'aspect « communication interne » par exemple est assez présent pour nombre de personnes interrogées, tout comme est soulignée l'importance des relations informelles pour entretenir la confiance.

Dialogue social et rapport au conflit

Pour une grande majorité des interlocuteurs, le conflit signe l'échec du dialogue social. Ceci s'inscrit dans la logique de l'un des éléments phares de sa définition reposant justement sur l'aspect prévention et anticipation des conflits.

Il s'agit, pour beaucoup, avant tout d'arriver à un accord sans conflit. Les personnes jugeant qu'au fond, une grève est une continuation souhaitable du dialogue social sous une autre forme sont très minoritaires. La CFTC regrette d'ailleurs que l'obligation de négocier soit limitée à l'unique cas de dépôt d'un préavis de grève.

Quelles finalités énoncées pour le dialogue social ?

Avant de détailler une proposition de classification du dialogue social en fonction des finalités qui lui incombent selon les collectivités, le dialogue social est souvent présenté dans la littérature sociologique sous différents degrés, à savoir :

- ▶ l'information,
- ▶ la concertation,
- ▶ la consultation,
- ▶ la négociation.

Cette distinction explicite a été, étonnamment, peu présente dans les réponses obtenues auprès des acteurs de terrain.

En dehors des éléments de consensus évoqués précédemment, le dialogue social a été défini de multiples façons :

- ▶ par les acteurs qui y participent,
- ▶ par les lieux où il se déroule,
- ▶ par des valeurs qui peuvent l'inspirer,
- ▶ par ses modalités : information, concertation, consultation.

Au vu des définitions énoncées par les différents interlocuteurs rencontrés, il a été choisi d'analyser en particulier les objectifs assignés au dialogue social par les différents interlocuteurs.

Trois grands objectifs recensés

► la paix sociale

- l'information pour un bon fonctionnement de l'administration et une bonne motivation des agents
- La conduite de la modernisation du service.

Objectif	Paix sociale	Information pour un bon fonctionnement de l'administration et une bonne motivation des agents	Conduite de la modernisation du service public
Attentes de l'employeur	Prévention les conflits sociaux	Compréhension par les agents des objectifs de la collectivité	Mobilisation des agents pour trouver les meilleures solutions afin de rendre le service public ou l'organisation interne plus efficaces ¹⁰
Attentes des agents	Garantie de la satisfaction concernant les conditions matérielles et sociales de travail (rémunération, horaires, œuvres sociales, hygiène et sécurité...)	Reconnaissance professionnelle de la mission de mise en œuvre du service public	Valorisation des missions
Mots-clés	Négociation, revendication	Transparence, clarification, sens de l'action, reconnaissance, clarification professionnelle	Elaboration de projets, pertinence, anticipation, modernisation, démarche participative
Outils-phares	Instances paritaires, mouvement social, protocole d'accord	Communication interne	Groupes de travail, déconcentration du dialogue social, remontées d'informations et de propositions

¹⁰. Il n'est donc pas seulement question d'information et de gestion des résistances au changement, mais de faire du dialogue social un outil de définition des réformes à conduire (même si la détermination des objectifs restent du domaine des élus).

La répartition entre ces trois grands objectifs assignés au dialogue social est la suivante (sur 93 entretiens exploitables) :

paix sociale	66 mentions
information	20 mentions
conduite de la modernisation	6 mentions

En analysant par catégories d'acteurs, on peut remarquer que ce sont les syndicats (tous syndicats confondus, au niveau national ou local) et les maires/présidents qui font le plus référence à la paix sociale, ainsi que dans une moindre mesure les directeurs généraux et les Vice-Présidents/adjoints en charge du personnel. Les directeurs des ressources humaines et surtout les DGA et directeurs de Centre de gestion et de délégations régionales CNFPT rencontrés sont ceux qui mentionnent le plus les deux autres acceptions du dialogue social.

En analysant par type de collectivité ou d'organisme, on peut observer une assez grande homogénéité des réponses. On note que les acteurs nationaux et les interlocuteurs communaux ne mentionnent pas la dimension de conduite de la modernisation, que l'on retrouve - mais toujours en proportion modeste - chez les interviewés dans les Conseils généraux, Conseils régionaux, Centres de Gestion et CNFPT.

Géographiquement, les mentions des dimensions « information » et « conduite de la modernisation » se retrouvent majoritairement sur le bassin lyonnais et assez peu sur le bassin lillois.

2.1.2 ... qui rend délicate l'appréciation de ses résultats en l'absence de méthode d'évaluation

Ces résultats sont en effet difficiles à appréhender dans la mesure où les définitions du dialogue social sont elles-mêmes très hétérogènes, dès que l'on dépasse la notion relativement floue de paix sociale et de climat serein. L'évaluation du dialogue social (« bon ou mauvais») dans une collectivité dépend de la conception que l'acteur interrogé a du rôle du dialogue social.

On peut tenter d'objectiver les résultats du dialogue social en se concentrant sur les différents indicateurs de réussite qui ont été successivement rapportés au cours de l'enquête.

Les entretiens ont permis de repérer plusieurs indicateurs mis en avant par nos interlocuteurs pour évaluer la qualité du dialogue social dans leur collectivité. Mais force est de constater que ces indicateurs demeurent assez généraux et qu'aucune collectivité rencontrée n'effectue de réel travail d'évaluation de cette notion, à travers la construction d'objectifs initiaux préalables et d'indicateurs mesurables et quantifiables.

■ Fréquence des grèves

L'indicateur généralement relevé est la fréquence des grèves. Le faible nombre de grèves est ainsi souvent présenté comme le signe que le dialogue social fonctionne bien. Ce n'est que de manière exceptionnelle qu'on considère qu'une grève a pu avoir un impact positif dans la mesure où elle a permis aux différents acteurs de se repositionner clairement sur un sujet. Le préavis de grève est donc bien perçu comme la conséquence de l'échec du dialogue et n'est par ailleurs quasiment jamais utilisé pour relancer la discussion, contrairement à son but premier.

Il faut cependant distinguer les grèves de cause locale, interne à la collectivité, et les grèves liées à un mouvement national. Les secondes ne seraient pas un indicateur pertinent de la qualité du dialogue social local. En effet, la mobilisation des agents sur des thèmes nationaux est indépendante des efforts faits par l'administration locale ainsi que du climat social local propre à la collectivité. Il y a une forte dichotomie, sur ce thème comme sur de nombreux autres, entre les dimensions locale et nationale du dialogue social.

Les conflits limités à un secteur de la collectivité sont également à distinguer des conflits généralisés à l'ensemble de la collectivité. On assiste en effet parfois à des conflits propres à certains métiers et/ou à certains secteurs d'activités de la collectivité, tout particulièrement ceux à forte identité professionnelle, à technicité spécifique ou à forte activité syndicale comme les travailleurs

sociaux, les agents d'entretien des écoles, les agents des services techniques ou des collectes de déchets, etc.

Les collectivités réagissent de manière plus ou moins ferme face aux grèves, répondant ou non aux revendications des grévistes, retenant ou non les jours de grève sur le salaire.

■ Nombre d'accords

Le fait que le dialogue social ait débouché sur des accords, plus ou moins nombreux, est également un indicateur évident des résultats du dialogue social. L'accord est souvent interprété comme l'aboutissement d'un dialogue social réussi dans la mesure où il incarne l'achèvement formalisé d'une discussion structurée. Il permet donc de dépasser le stade des questions individuelles, du traitement au cas par cas des problèmes pour envisager les sujets avec davantage de recul et de hauteur de vue.

Les organisations syndicales se déclarent généralement prêtes à s'engager et donc à acter par une signature leur accord, ce dont les représentants des collectivités doutent fréquemment.

■ Résultat des votes dans les instances paritaires

Le fait que les avis défavorables dans les instances paritaires soient rares, ou du moins jamais systématiques, est mentionné comme révélateur d'un dialogue social efficace. Aussi, cet élément tend par conséquent à donner un poids assez significatif aux avis rendus par les instances paritaires, et ce en dépit même du caractère purement consultatif de ces avis. La recherche d'un avis favorable en CTP ou en CAP est donc plutôt recherché, son absence étant souvent interprétée comme un échec du dialogue social avec les représentants syndicaux.

■ Le climat social

Pour évaluer le dialogue social, nos interlocuteurs se réfèrent au climat social ressenti dans la collectivité. Appréciée de manière subjective, la qualité du climat social est considérée comme corrélée à la qualité du dialogue social.

La démotivation des agents, le stress, la circulation de pétitions sont des indices d'une dégradation du climat social.

Cependant, le climat social peut être peu satisfaisant et ne pas s'exprimer nécessairement par des conflits mais plutôt par l'absentéisme ou le turn-over rapide des agents.

2.2 **Les limites du formalisme des instances et l'enjeu d'une plus grande formalisation des méthodes et des résultats**

2.2.1 **Des aspirations paradoxales : moins de formalisme mais un besoin de clarification du périmètre et des méthodes du dialogue social**

■ Le formalisme des instances paritaires est considéré comme rigide et protecteur

Le formalisme des instances paritaires peut être un gage de protection des droits syndicaux, notamment face à une forme de clientélisme. Certains en appellent même à une amélioration de ce formalisme alors synonyme de professionnalisme.

Instances paritaires et centres de gestion

Dans les petites collectivités, l'appel au centre de gestion n'est pas toujours accueilli favorablement : si l'impartialité de la CAP réunie dans le cadre du centre de gestion n'est pas en cause, certains acteurs considèrent que les instances paritaires sont trop éloignées de la collectivité et que cette gestion externe est de nature à rendre le dialogue social plus complexe. Aussi certains centres de gestion n'exercent-ils que leurs compétences obligatoires.

En revanche, certains acteurs soulignent l'utilité de cette structure : au-delà des compétences obligatoires (CAP, CTP), c'est son expertise technique et juridique qui est mise en avant (par l'AMF par exemple). Au centre de gestion du Rhône, des règles de fonctionnement des instances ont été mises en place : règlement intérieur, vote à bulletin secret en CAP, diffusion de l'ensemble des pièces écrites nécessaires pour favoriser l'impartialité

Certaines collectivités font des efforts pour améliorer le fonctionnement des instances paritaires : la ville de Dunkerque travaille à une meilleure information des organisations syndicales avec des projets de réorganisation plus complets et présentés par les chefs de service en CTP. De leur côté, les syndicats demandent majoritairement que les avis des instances paritaires soient mieux suivis ; certains suggèrent par exemple de rendre obligatoire une nouvelle réunion en cas d'avis négatif. C'est déjà le cas dans certaines collectivités. À la Communauté urbaine du Grand Nancy, le réexamen des projets sur lesquels les syndicats ont émis un avis négatif est systématique. Dans d'autres collectivités en revanche, il est passé outre aux avis négatifs.

Moins fondamentales, d'autres pratiques organisationnelles, voire uniquement formelles méritent d'être soulignées comme positives : le vote à bulletin secret pour les dossiers sensibles, la transmission de toutes les pièces écrites aux représentants, la motivation du vote, l'adoption de critères pour les promotions internes sont autant de bonnes pratiques soulignées par le Centre de Gestion du Rhône et relevées dans les pratiques locales.

L'extension du périmètre du dialogue social et l'apparition de nouveaux thèmes moins institutionnels peuvent dans une certaine mesure contribuer à l'amélioration des relations entre partenaires sociaux

L'apparition de nouveaux thèmes est souvent perçue comme un gage de la qualité du dialogue social. Cependant, force est de constater qu'en matière de contenu, les attentes sont contradictoires.

Quel périmètre et quelle méthode pour le dialogue social ?

C'est bien la question du périmètre réglementaire du dialogue social qui est posée. Faut-il définir un cadre lisible ou se contenter de la « souplesse » mais aussi de la « confusion » existantes ? Quel que soit son contenu, il semble qu'une majorité d'interlocuteurs manifeste une préférence pour une certaine formalisation, même minimale, du périmètre du dialogue social. Ainsi, nombre de responsables, aussi bien syndicaux

qu'administratifs, soulignent l'importance de fixer un cadre au dialogue social portant par exemple sur les thèmes négociables, les domaines non-négociables, le déroulement des négociations et les modalités d'arbitrage. Définir ces éléments au départ mettrait peut-être les partenaires dans une relation de confiance. Les règles du jeu sont fixées et la détermination d'une échéance finale permettrait d'éviter l'enlisement de discussions improductives tel que le déroulement de discussions, sans fin et sans résultat, parce que les thèmes ne sont pas hiérarchisés et les positions insuffisamment argumentées. L'introduction de méthodologie éprouvée peut éviter ces effets pervers du dialogue social.

La directrice des ressources humaines du Conseil général des Côtes d'Armor insiste de la même manière sur la nécessité de définir les conditions et le périmètre du dialogue social. Le périmètre doit être clairement annoncé et balisé. La même demande est formulée par ses homologues de la ville de La Madeleine et de la ville de Lille. De plus, la formalisation des dossiers réglementairement soumis au CTP faciliterait le dialogue social et sa lisibilité.

Le développement de nouveaux domaines de dialogue.

Au-delà des thèmes classiques du dialogue social (régime indemnitaire, temps de travail, organisation des services...), le traitement de thèmes plus larges, en phase avec les évolutions sociétales, et souvent innovants assurent la densification, la légitimité et l'élargissement du dialogue social. Ainsi, au Conseil régional Rhône Alpes, la démarche sur la souffrance au travail entre la Direction générale et les agents, en accord et avec accompagnement des syndicats, a constitué un élément clé d'amélioration du dialogue social.

Par ailleurs, certaines collectivités n'hésitent pas à associer l'ensemble du personnel et les organisations syndicales à des débats sur le sens des actions de la collectivité dans son ensemble et du service public. Dans une grande intercommunalité, Lille Métropole, la mise en place d'une charte des valeurs portée aussi bien par les élus que par la direction générale à travers une méthode participative reposant sur la constitution de groupes de travail a donné du sens au dialogue social en l'inscrivant dans un

projet global. Au Grand Lyon, la charte de l'encadrement permet aussi de fonder le dialogue social sur les valeurs de transparence, de loyauté, de courage, d'équité, de responsabilité.

Cependant, les thématiques traitées, bien que de plus en plus larges, laissent certains acteurs insatisfaits. Singulièrement, et à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales, FA-FPT estime que la loi pourrait fixer un certain nombre de sujets dont les partenaires sociaux pourraient débattre dans les collectivités, avec tutelle du ministre des collectivités territoriales. La décentralisation de la politique salariale est évoquée par certains élus en parallèle à une vraie discussion sur la répartition et l'évolution de la DGF¹¹.

A l'inverse le Centre de Gestion du Rhône regrette que la question du temps de travail soit traitée au niveau local. La question de l'aide sociale est abordée par quelques directeurs des ressources humaines qui regrettent qu'elle échappe au dialogue social. Celle-ci est en effet souvent directement gérée par un ou plusieurs syndicats, notamment à travers les comités des œuvres sociales. L'ARF regrette que des thèmes considérés comme individuels échappent eux aussi au dialogue social. Elle prend l'exemple du développement de la précarité. Enfin, on peut rappeler les champs à saisir suite à l'adoption de la loi du 2 février 2007 (Cf. p.24).

Au total, les clivages sont donc réels sur la question de l'extension du contenu et du périmètre du dialogue social.

2.2.2 Une triple évolution : la croissance du dialogue social informel, une formalisation plus poussée des accords, l'inscription du fonctionnement des instances dans un processus plus large allant jusqu'au management

■ L'intégration des instances paritaires dans un processus plus large, comprenant une phase approfondie de préparation

¹¹ DGF Dotation Globale de Fonctionnement

Le jugement parfois négatif porté sur le fonctionnement des instances paritaires justifie, pour certaines collectivités, une autre organisation du dialogue social. Celles-ci structurent le dialogue social autour de groupes de travail qui peuvent prendre des formes différentes, coexistant parfois au sein d'une même collectivité (Cf. p.15). Certaines collectivités ont donc décidé d'institutionnaliser le dialogue informel à l'échelle de toute la collectivité.

L'existence de réunions préparatoires aux instances paritaires semble en voie de généralisation. Elles sont appréciées par l'ensemble des acteurs (élus, directeurs des ressources humaines, syndicats) même si elles ne sont pas toujours ouvertes à tous (organisations non représentées au CTP) et si certains sujets en sont encore exclus. C'est l'intégration des instances paritaires dans un cadre plus large qui paraît stimuler et enrichir le dialogue social. Ainsi, à Lille Métropole, la tenue de réunions thématiques mensuelles à froid avec les syndicats sur des thèmes transversaux comme l'alcoolisme, les déplacements, les addictions, le stress, permet un travail de fond en amont des débats autour des textes soumis pour avis au CTP et de la cristallisation que produit souvent leur inscription à l'ordre du jour. A l'instar de la situation au Conseil général des Côtes d'Armor déjà citée, les sujets les plus sensibles ont ainsi déjà été abordés en amont lorsqu'ils arrivent en CTP.

Toutefois, la multiplication des instances informelles n'est pas toujours source d'efficacité.

Les groupes de travail ne débouchent pas toujours sur des solutions concrètes et sont dans certaines collectivités critiqués par les syndicats qui y participent : ceux-ci déplorent parfois que ces réunions ne soient pas une occasion de négociation. D'autre part, selon certains syndicats, ces réunions n'ont pour objet que de permettre à la direction de présenter ses projets. De son côté, la direction craint de verser dans un système de cogestion. Néanmoins, l'habitude de se rencontrer a créé, dans les collectivités qui réunissent des groupes de travail techniques, un climat propice à des relations apaisées entre l'administration et les syndicats

█ La question de la formalisation des accords

◆ Sur la valeur juridique des accords obtenus.

Les collectivités sont de plus en plus nombreuses à signer des protocoles d'accords : Villefranche-sur-Saône (ARTT, régime indemnitaire, ticket restaurant), Lille ou le Conseil général du Nord. Toutefois, il n'y a pas d'unanimité sur la question de la valeur juridique des accords signés : FO demande une validation effective des avis, la CFTC affirme qu'il « faut avancer sur la question de la force juridique des avis » et, si la CFE-CGC demande une formalisation des accords, d'autres s'opposent à la négociation d'accords au sein des instances paritaires, en invoquant le risque de cogestion.

◆ Sur la formalisation de la « méthode » en matière de dialogue social.

La définition en amont d'un cadre méthodologique partagé prenant la forme d'un protocole d'accord permet de construire un dialogue social étape par étape. Certains élus et représentants syndicaux prônent d'ailleurs une obligation annuelle de négociation.

La ville de Lille a ainsi signé avec les syndicats un protocole d'accords qui prévoit que toutes les solutions doivent être au moins reconnues (et non nécessairement « approuvées ») par tous les syndicats. Cette méthode a permis non seulement un dialogue social apaisé mais aussi l'appropriation par les organisations syndicales des résultats du dialogue social (régime indemnitaire, formation, déplacements, ARTT...) en dehors des situations de conflit. Le conflit n'est plus forcément nécessaire pour exister ou s'affirmer.

En outre, la formalisation écrite des accords est souvent demandée par les organisations syndicales, certains représentants de l'administration insistant souvent de leur côté sur la nécessité d'un premier accord oral afin de préserver les marges d'autonomie des syndicats par rapport à leur propre base.

█ L'adoption de pratiques innovantes de management semble favoriser la qualité du dialogue social

Les frontières ténues entre dialogue social et management ont été soulignées plus haut. Dans ce cadre, des actions relevant du management et assumées comme telles permettent d'enrichir le dialogue social.

Ainsi, à Lille Métropole, l'existence, déjà évoquée, d'un « service organisation » et d'un « service management » bien identifiés permet de traiter concrètement les problèmes internes de certains services et les situations individuelles délicates pour tous les agents mais également les managers. Un conseil en management peut être apporté aux chefs ou directeurs de service, ainsi qu'un coaching personnalisé à chaque agent. La régulation du dialogue social se fait dans les pôles et les directions grâce à un système de « référents RH », placés aux côtés des directeurs généraux adjoints. Les référents sont abondamment informés et font remonter l'information.

Certaines collectivités, ont créé des instances *ad hoc*, tel ce service chargé des relations sociales, doté d'un « médiateur » et d'un « ingénieur chargé de la prévention ». Les agents peuvent ainsi saisir ce médiateur en amont des conflits en situation de travail. Le médiateur écoute la partie demanderesse, contacte l'autre partie en confrontant les versions, imagine et propose une solution acceptable par tous.

Une autre collectivité a mis en œuvre un large dispositif visant à réduire les conflits en utilisant des démarches de conduite de projet et de développement de la qualité, en élaborant une charte de l'encadrement, en formant l'encadrement (sur le dialogue social et la régulation des conflits notamment), en améliorant la préparation des instances paritaires et en renforçant la communication interne. La démarche veut développer la responsabilisation à tous les niveaux et faciliter les échanges.

Par ailleurs, la déconcentration du dialogue social, parallèle à la déconcentration de la gestion des ressources humaines, paraît également faciliter un dialogue social le plus proche des services. L'association des services au dialogue social est perçue comme un

enjeu majeur. L'expérience de la communauté urbaine du Grand Lyon semble à cet égard probante. La déconcentration de l'ensemble des aspects de la politique RH incluant le dialogue social a conduit à une appropriation progressive de ce dernier à tous les échelons et à l'implication des managers de terrain. Le projet Chrysalys a été l'outil de cette action. Il vise à responsabiliser chaque manager comme premier responsable des ressources humaines, y compris dans les relations avec les syndicats. Atteindre cet objectif semble inévitablement passer par un effort de formation de tous les acteurs. Un module de gestion des relations sociales est d'ailleurs proposé aux encadrants dans les modules de formation au management.

Dans le même esprit, l'entretien annuel d'évaluation personnalisé est présenté dans certaines collectivités comme contribuant à structurer le dialogue social et à le rendre plus concret.

Plus généralement, la formation, la communication interne et la GPEC¹² vont souvent de pair avec un dialogue social de qualité que ce soit aux yeux des directions ou des organisations syndicales.

Enfin, au-delà de ces constatations, des pratiques, plus rares, paraissent néanmoins remarquables.

► Dans certaines collectivités, les organisations syndicales sont présentées aux nouveaux arrivants. Un temps leur est réservé dans le parcours d'intégration des agents.

► Dans d'autres, les réunions systématiques de la direction et de la médecine professionnelle avec l'agent concerné par un accident du travail permettent d'engager un dialogue souvent fructueux en termes de prévention, de santé et de sécurité au travail.

Il conviendra de s'intéresser également aux modes de diffusion des bonnes pratiques managériales en s'appuyant sans doute sur les réseaux associatifs, d'élus, de collectivités ou professionnels. Les conférences régionales de l'emploi pourraient aussi être un vecteur pour diffuser sur une échelle tenant compte des

¹² GPEC Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences

préoccupations locales et ainsi tenter d'engager un dialogue social territorial. La participation des organisations syndicales serait alors à redéfinir.

Au-delà de la question du formalisme et de la formalisation, l'implication de chacun des acteurs, la confiance réciproque qu'ils ont construite et leur juste positionnement paraissent fondamentaux. Le portage politique et administratif du dialogue social paraît décisif dans ce cadre.

2.3 Mettre chaque acteur en position de mieux contribuer au dialogue social

2.3.1 L'amélioration du dialogue social passe par une implication de tous ainsi que par une clarification du rôle et du positionnement de chaque acteur

Un portage politique et administratif au plus haut niveau comme garant de la réussite du dialogue social

La participation de l'ensemble des acteurs est une condition première de réussite du dialogue social. Elle est explicitée par tous, élus, directions administratives, organisations syndicales.

Ainsi, l'accès facile à la direction générale et aux élus est le premier indice d'un bon dialogue social pour les syndicats. L'implication des élus et du directeur général des services dans les CTP est également un signe probant.

L'AMF souligne que souvent les élus ne s'impliquent pas suffisamment dans le dialogue social national et tendent à se reporter à l'Etat concernant les points les plus conflictuels. Or l'implication de l'exécutif à son plus haut niveau est essentielle. Elle témoigne de l'importance accordée par l'employeur au dialogue social. Les syndicats sont d'ailleurs souvent demandeurs d'un dialogue direct entre les élus et les représentants du personnel. Ils contestent la place encore trop importante de l'administration lorsqu'elle se présente comme interlocuteur principal. Toutefois, l'absence relative des élus n'est pas synonyme de mauvais dialogue social. Par exemple, bien que présentant des caractéristiques particulières, le SYCTOM concilie

un dialogue social apaisé et constructif avec un relatif retrait des élus vis-à-vis de ces questions. L'exécutif peut également exercer une influence discrète, indirecte mais réelle en s'affirmant comme voie d'arbitrage et de recours.

Une nécessaire clarification du positionnement et du rôle de chaque acteur

Si la participation de tous les acteurs est bien la première condition d'un dialogue social de qualité, encore faut-il que la répartition des rôles soit clairement établie. On constate en effet que le dialogue social semble mieux fonctionner quand le rôle respectif des élus, des syndicats et de l'administration a été bien défini et compris par chacun.

Il convient donc tout d'abord de trouver un équilibre entre immixtion excessive et désengagement des élus et bien définir ce qui relève du politique et de l'administration. Ainsi, même si la plupart des représentants syndicaux reconnaissent qu'un accès facile à l'élu chargé du personnel voire au chef de l'exécutif est essentiel, ils regrettent aussi dans certaines collectivités que l'administration, et notamment la direction des ressources humaines, ne soit pas assez impliquée ou soit court-circuitée par le vice-président ou l'adjoint au personnel. L'immixtion quotidienne des élus est en effet définie comme une mauvaise pratique, source de confusion, tandis que la qualité du directeur des ressources humaines et sa légitimité est partout considérée comme stratégique dans la conduite du dialogue social. Une juste répartition des rôles entre ces acteurs est donc à définir au sein de chaque collectivité.

A chaque collectivité donc de trouver des critères propres pour distinguer ce qui relève des élus et ce qui relève de l'administration dans la conduite du dialogue social. Certaines collectivités proposent des éléments de clarification. Ainsi, à la ville de Bordeaux, l'adjoint au personnel est chargé de la définition des orientations stratégico-politiques en relais du maire, tandis que le directeur des ressources humaines est là pour apporter une expertise technique et conduire les négociations.

Une bonne coordination entre les élus et l'administration, une bonne compréhension de leurs rôles respectifs sont essentielles. De même est-il nécessaire qu'ils transmettent le même message aux représentants syndicaux. Si ce n'est pas le cas, les syndicats peuvent avoir tendance à s'adresser tantôt à l'administration tantôt à l'élu pour tirer le maximum de profit des négociations. À la Ville de Bordeaux, le directeur des ressources humaines et l'adjoint en charge du personnel harmonisent leurs vues en amont des réunions afin d'assurer une unité de position.

La place de l'administration dans les instances paritaires pourrait également être clarifiée. Dans la majorité des collectivités, l'administration participe aux instances paritaires et apporte ainsi son expertise. Cependant, plusieurs interlocuteurs veulent aller plus loin et se prononcent pour que le directeur général des services soit doté d'un statut réel au sein des CTP afin de clarifier les situations existantes et de formaliser l'implication de l'administration. Pour d'autres, cette question du statut de l'administration n'est qu'un faux problème, il est suffisant que le rôle d'expertise de l'administration soit reconnu.

Cette déconcentration du dialogue social ne doit cependant pas conduire à écarter les représentants syndicaux au profit d'une relation directe avec les agents. En effet, selon certains, les agents n'auraient pas de vision élargie du dialogue social, les syndicats ayant donc toujours à assurer la synthèse et la définition même des thèmes et méthodes du dialogue social. Par ailleurs, les syndicats ont un rôle important d'accompagnement des agents à jouer lorsque ces derniers ont des problèmes individuels.

Une relation de confiance entre les acteurs à entretenir

De nombreux interlocuteurs soulignent l'importance d'établir des relations de confiance entre l'employeur et les représentants du personnel. Cette confiance repose sur une mémoire des engagements pris et tenus, et résulte souvent d'un certain nombre de pratiques, telle que la formalisation écrite des accords finaux par exemple. Le rôle de la Direction des Ressources Humaines est à cet égard essentiel : l'affichage clair des objectifs et du non négociable, la cohérence sur la durée des positions de la Direction sont fondamentales. L'authenticité des relations doit

être privilégiée sur les tentatives de manipulations. Une telle posture doit exclure « les coups » unilatéraux même s'ils sont gagnants à court terme.

Des relations de confiance permettent de légitimer les acteurs dans leur pratique du dialogue social. Elus et administration attendent de la part des représentants du personnel des prises de position responsables et constructives. Les syndicats sachant faire preuve de ces qualités sont en général plus étroitement associés que les représentants du personnel animés par une logique de contestation univoque. Les syndicats sont généralement en attente d'un exécutif et d'une administration qui diffusent une information, fiable et complète, qui reconnaissent la légitimité des revendications syndicales et qui respectent les engagements pris. Ceci suppose une confiance forte entre l'exécutif et l'administration qui dépasse une culture ancienne de conflits.

La construction de cette confiance passe notamment par les personnalités propres des acteurs, la foi qu'ils ont (et expriment) dans le dialogue social mais aussi la disponibilité qu'ils dégagent pour s'y consacrer.

2.3.2 Il est également nécessaire de renforcer les compétences et la légitimité des acteurs

■ Une amélioration des compétences et de l'information des acteurs du dialogue social

Tous les acteurs demandent plus de formation au dialogue social, aussi bien pour les élus, les cadres que les représentants syndicaux. Cette formation doit concerner aussi bien la connaissance par les élus des règles statutaires que les techniques de négociation et de communication interne, et doit être plus généralement étendue au management. Certains représentants syndicaux aimeraient que tous les agents soient mieux informés sur les attributions respectives des instances paritaires et les rôles des partenaires sociaux.

Certains syndicats ont des attentes plus ciblées. Ainsi, la CFDT attend clairement un enseignement concernant le dialogue social

dans les écoles de cadres de la fonction publique, afin de briser les représentations que les cadres persistent à avoir à l'égard des organisations syndicales. FO se prononce pour des élus formés notamment à l'écoute et des syndicats professionnels, compétents et responsables. Localement, la CGT demande plus de formation des élus qui méconnaissent trop souvent les règles du droit administratif. Les associations d'élus sont conscientes de ce besoin et l'ADF pointe qu'un module dialogue social est proposé par l'IFEP.

Le manque de formation des représentants syndicaux est particulièrement marqué dans les petites collectivités, malgré les efforts que certaines organisations syndicales mènent au niveau local. Les centres de gestion peuvent alors avoir un rôle d'appui important à jouer.

Pour mettre tous les acteurs en capacité de participer pleinement au dialogue social, il convient aussi de donner toutes les informations disponibles aux syndicats et aux élus. La transmission en temps voulu aux représentants syndicaux et aux élus de toutes les pièces écrites nécessaires à la préparation des instances paritaires va dans ce sens et les encourage également à s'impliquer davantage.

■ La représentativité, un enjeu pour rendre les représentants syndicaux plus légitimes

Les représentants des syndicats nationaux prônent tous, en dépit de modalités différentes, des mécanismes visant à garantir une meilleure représentativité syndicale. Une centrale syndicale souhaiterait revenir sur les règles de présomption irréfragable de représentativité syndicale, qui selon elle, nuisent considérablement à la lisibilité de l'offre syndicale. Pour une autre, une représentation proportionnelle au CSFPT ou l'adaptation des critères du décret de 1966 apporterait la transparence nécessaire au déroulement d'un bon dialogue social. Une dernière enfin se prononce pour les élections des représentants du personnel aux élections paritaires en faveur d'élections de type sécurité sociale où actifs et inactifs votent.

Enfin, d'autres évoquent l'idée d'une représentativité par branche. Dans le même sens, une organisation préconise l'expérimentation d'"accords de branche", signés par des "groupements d'employeurs" et les organisations syndicales puis étendus au niveau local. Cette hypothèse est difficilement envisageable sans avoir préalablement levé les questions relatives à la valeur des accords et aux modalités de reconnaissance, par les assemblées délibérantes, dans le respect de la libre-administration de chaque collectivité.

Au niveau local, se posent également des questions sur le thème de la représentativité. Il n'est pas rare qu'élus ou administration utilisent cet argument pour minorer les revendications des représentants du personnel. Pour les directeurs des ressources humaines la question de la représentativité paraît particulièrement sensible dans les petites structures et lorsqu'ils sont confrontés à des situations de monopole syndical. L'intégration des non syndiqués au dialogue social est clairement posée. Plus largement, se pose aussi la question de la représentation des agents non titulaires.

Autre volet de la question de la représentativité, plusieurs syndicats souhaitent voir systématiquement organisées de nouvelles élections dans les instances paritaires après chaque transfert de personnel issu des lois de décentralisation. Pour sa part, la CGT est favorable à des mandats plus courts (2 fois 3 ans), plus en phase avec les évolutions du contexte professionnel des collectivités.

Donner plus de poids au dialogue social local : vers une plus grande reconnaissance du collège employeur unique ?

Certains acteurs semblent eux-mêmes douter de leur légitimité et de leur rôle dans la mesure où ils ont intériorisé les effets limités du dialogue social local. En effet, dans de nombreux domaines, l'Etat fixe les règles du jeu et ne laisse aux acteurs du dialogue social que des marges de manœuvre réduites.

Face à ce constat, se pose la question de la place des employeurs territoriaux aux côtés de l'Etat. Aller plus loin dans la reconnaissance d'un collège employeur unique permettrait

l'émergence d'un interlocuteur plus solide dans le dialogue social. Si la loi du 19 février 2007 consacre ce principe, il serait nécessaire de veiller à l'équilibre entre ce niveau national et les réalités du terrain et de définir la validité des accords nationaux : s'agit-il d'envisager une adhésion volontaire de chaque collectivité à l'instar de ce qui est fait dans certains centres de gestion dont les membres peuvent choisir d'appliquer les accords voir de les renégocier, les accords sont vécus comme des cadres ? S'agit-il plutôt d'accords s'imposant aux employeurs locaux qui pourraient ressentir une dépossession de leurs prérogatives et protester contre l'émergence d'un deuxième cadre contraignant aux côtés de la législation, cette protestation pouvant s'argumenter sur l'atteinte à la libre administration des collectivités ?

Il résulte de ce constat des propositions d'évolutions des instances nationales, afin de donner davantage de poids aux employeurs locaux. La création d'une instance au niveau national pour discuter des nombreux aspects communs aux trois fonctions publiques est souvent attendue. L'ADF demande qu'au niveau national élus et assemblées délibérantes soient associés aux décisions. De façon générale, les associations d'élus demandent depuis longtemps un dialogue tripartite Etat/employeurs/agents.

CONCLUSION

Malgré l'existence de pratiques hétérogènes, le dialogue social dans la fonction publique territoriale fait apparaître plusieurs points d'évolutions convergents.

Sur le fond, les différents acteurs expriment des attentes sur le dialogue social et le reconnaissent tous comme perfectible. Le dialogue social s'oriente vers la recherche d'une amélioration qualitative. Tous les acteurs interrogés s'accordent sur l'idée selon laquelle il ne suffit pas que le dialogue social existe, mais il convient d'en améliorer la portée en veillant à ce qu'il prenne en compte les nouveaux enjeux (individuels et collectifs) se présentant aux collectivités au-delà des sujets traditionnels : modernisation du service public, formation tout au long de la vie, conditions de travail...

Sur les modalités, l'organisation du dialogue social nécessite l'articulation et l'implication réelle de tous les acteurs : les syndicats, l'administration et les élus. Chacun porte sa part de responsabilité dans la bonne conduite de ce dialogue et un effort de formation de l'ensemble des acteurs reste à conduire pour mettre chacun en capacité d'y contribuer le plus utilement.

La coordination passe moins par une augmentation née du formalisme des instances paritaires que l'émergence de pratiques novatrices sans pour autant viser la cogestion. A ce titre, le développement de protocoles d'accords adaptés aux contextes locaux, cadrant à moyen terme les objectifs et les méthodes de dialogue est à encourager. De même, l'esquisse de dialogues territoriaux entre acteurs d'un même bassin d'emploi sur des sujets communs ouvre des perspectives qui restent à affirmer.

Sans doute un accompagnement législatif et statutaire est à encourager pour généraliser et inscrire durablement ces évolutions constatées dans le droit commun des collectivités territoriales françaises. La bonne conduite du dialogue social au sein de la fonction publique territoriale reste néanmoins tributaire des évolutions qui se font jour au niveau de l'Etat, d'où l'importance du relais assuré par les organismes représentatifs des intérêts locaux au

niveau national notamment les réseaux associatifs, les organisations syndicales et le CSFPT lui-même. L'évolution vers la reconnaissance des employeurs territoriaux au niveau national pourrait utilement permettre à terme l'instauration d'un dialogue de branche plus adapté aux réalités après 30 ans de décentralisation et d'existence de la fonction publique territoriale.

ANNEXE - LISTE DES COLLECTIVITES ET ORGANISMES RENCONTRES

ASSOCIATIONS D'ELUS, DE COLLECTIVITES ET DE CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ADCF – Association des Communautés de France

M. CENSI, Président

ADF - Association des Départements de France

M. ROUZEAU, Directeur général

AMF – Association des Maires de France

Mme DESCAMPS-CROSNIER, Présidente du groupe de travail FPT à l'AMF, membre suppléante au CSFPT

ARF – Association des Régions de France

M. LANGLOIS, Délégué général

SNDGCT - Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales

M. PINTRE, Président.

AATF - Association des Ingénieurs Territoriaux de France

M. GUILLOT, Vice-président

AATF – Association des Administrateurs Territoriaux de France

M. BAUDOUIN, Président

ORGANISATIONS SYNDICALES NATIONALES

CFDT

Mme ESCH, Secrétaire générale de la fédération Interco-CFDT et membre titulaire du CSFPT

M. MOUROT, Secrétaire général adjoint

CFE CGC

M. FREYGEFOND, Représentant CFE-CGC au CSFPT

Mme LAURA, CFE-CGC suppléante

FA-FPT

M. BREINING, Président de la FA-FPT

CFTC

M. PERRIN, Président de la FNACT-CFTC

M. VANNET, conseiller fédéral, Représentant CFTC au CSFPT

CGT

Mme BOSCHERON, Secrétaire fédérale à la fédération CGT des services publics

M. TALBOT, Secrétaire fédéral à la fédération CGT des services publics

FO

M. BECUWE, Secrétaire fédéral services publics

FSU

M. ANGOT, Secrétaire général SNU-CLIAS/FSU

UNSA

Mme DAVID, Secrétaire nationale services publics et fonction publique

SUD

Mme VABRE, Secrétaire de la Fédération Collectivités territoriales

M. CAZANE, Secrétaire du syndicat des services publics de Sud Toulouse

M. GULEYA

M. DOMINGUES

COMMUNES**Ville de La Madeleine (Territoire Lille-Nord)**

M. JANSSENS, Maire-adjoint

M. DE RUYCK, Représentant FA-FPT

Mme VAN LIERDE, Directrice des ressources humaines

Ville de Vienne (Territoire Lyon-Rhône)

Mme ZANNETTACCI STEPHANOPOLI, Représentante CGT

Mme AYADAT, Représentant CFDT

Mme POINT, Directrice des ressources humaines

Ville de Bordeaux

M. SAPHORES, Représentant CFDT

M. ERNOULT, Directeur général adjoint en charge des ressources humaines

Ville de Calais**(Territoire Lille-Nord)**

Mme LEMAITRE, Représentant FO

Mme PEZANOWSKI, Directrice des ressources humaines

M. GAY, ancien Directeur des ressources humaines (départ en février 2007)

Ville de Lille**(Territoire Lille-Nord)**

M. FREMEAUX, Maire-adjoint délégué au personnel

M. RENARD, Représentant CFDT

M. MOREL, Représentant FO

M. BARRUOL, Directeur des ressources humaines

Mme CARREZ, Responsable des relations avec le personnel

Ville de Lyon**(Territoire Lyon-Rhône)**

M. JACOT, Maire-adjoint délégué à l'administration générale et aux ressources humaines

M. DUPONT, Délégué général aux ressources humaines

M. DECLERCK, Directeur de l'environnement du travail et des relations sociales

M. FELIU, Chef du service des relations sociales, des relations syndicales et du climat social

Ville de Montreuil

M. MALAGNOUX, Maire-adjoint, chargé du personnel

M. GRIMMONPREZ, Représentant CGT

Mme POULARD, Représentante FO

M. GRENOUILLET, Représentant SDU-CLIAS

M. CORDIER, Directeur des ressources humaines

Ville de Saint-Priest**(Territoire Lyon-Rhône)**

Mme ATHANAZE, Représentant CFDT

M. BARBEROT, Directeur général des services

Ville de Villefranche sur Saône (Territoire Lyon-Rhône)

M. BURNICHON, Maire-adjoint délégué au personnel

Mme RIBOLLET, Représentant CGT

M. DUBOST, Représentant CFDT

M. BERRODIER, Directeur général des services

Mme SEVE, Directrice des ressources humaines

Ville de Dunkerque (Territoire Lille-Nord)

M. VANWAEFELGHEM, maire-adjoint chargé du personnel

M. VANDERSCHWEREN, Représentant CFDT

Mme TORRE, Représentant FO

Mme BODART, Représentant FO

M. BLONDEEL, Représentant CGT

M. SCHRIE, Représentant CGT

Mme FRANÇOIS, Directrice générale adjointe en charge services administratifs

M. FURIC, Directeur général adjoint en charge des ressources

EPCI

Grand Lyon (Territoire Lyon-Rhône)

MM. DEBIAIS, RODRIGUEZ & FEDEROWICZ, Représentants CFTC

Mme CAMUSSO, Représentante FO

M. QUIGNON, Directeur général des services

M. MADINIER , Directeur général adjoint Pôle Ressources

M. LEMESLE, Directeur des ressources humaines

Communauté Urbaine du Grand Nancy

M. SCHAFF, Vice-Président en charge du personnel

M. GROSS, Directeur général des services

M. DORMOIS, Directeur général adjoint Pôle ressources

Mme SEVELY, Directrice des ressources humaines

Lille Métropole (Territoire Lille-Nord)

M. FREMAUX, Vice-Président

M. PARIS, Représentant CGT

M. BRIDE , Représentant FO

Mme CHATEL, Directrice des ressources humaines

Communauté d'agglomération du Val de Bièvre

M. METAIRIE, Président

M. BRIDEY, vice président

M. VATTEMAN, Représentant CGT

M. DUFLOT, Directeur général des services

Mme DELAPIERRE, Directrice des ressources humaines

CONSEILS GENERAUX :

Conseil général du Rhône

(Territoire Lyon-Rhône)

M. POMMERET, Vice-Président en charge du personnel.

M. IMHOFF, Directeur général adjoint en charge du pôle ressources

Mme POUILLOT, Directrice des ressources humaines

M. SALCHER, Directeur adjoint des ressources humaines, chef du bureau des relations partenariales

Conseil général des Côtes d'Armor

M. PERRIN, Vice-Président

M. DUVAL, Membre du conseil syndical et du collectif d'animation de SUD

Mme MARZIN, Secrétaire syndicat FO

M. NOGUEIRE, Secrétaire général CGT

Représentant CFDT

M. QUERNERE, Directeur général des services

Mme DELFORGE, Directrice des ressources humaines

Conseil général du Nord (Territoire Lille-Nord)

M. RONDELAERE, Vice-Président en charge des ressources humaines.

M. MERIAUX, Représentant FO

Mme CATENN & M BELLOC, Représentants CFDT

M. GOURNAY, Directeur général adjoint en charge des ressources humaines

Mme HOFFMAN, Chargée des relations sociales.

CONSEILS REGIONAUX**Conseil régional Nord-pas-de-Calais (Territoire Lille-Nord)**

M. MAIRE, Directeur des ressources humaines

Conseil régional Rhône-Alpes (Territoire Lyon-Rhône)

M. MABILON, Représentant FO

M. DURIEUX, Représentant CGT

M. MOVERMANN, Directeur des ressources humaines

Conseil régional Midi-Pyrénées

Mme FONTAINE, Directrice des ressources humaines

CENTRES DE GESTION**CDG Bouches Du Rhône**

M. DE BARBARIN-PAQUET Président, ancien membre du CSFPT

M. COLOMBANI, Directeur général

CDG Rhône (Territoire Lyon-Rhône)

M. IMBERT, Président

Mme COMTET, Directrice

Mme VASSEUR, Directrice adjointe

CDG Nord (Territoire Lille-Nord)

M MONTUELLE, Président

M BAJU, Directeur

CDG Eure

Mme LE FLOHIC, Directrice
M. LOISEL, Représentant CFDT

AUTRES STRUCTURES**Syndicat mixte central de Traitement des Ordures Ménagères de l'agglomération parisienne**

M. LABROUCHE, Directeur général adjoint an charge des ressources

Mme GUIGON, Directrice des ressources humaines

CNFPT

M. CHARLOT, Directeur général

Mme LEMOINE, Directrice du dialogue social et de l'administration générale

Délégation régionale CNFPT Rhône Alpes Lyon

M. TOLLOT, Directeur

(Territoire Lyon-Rhône)