

ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2014

ÉPREUVE DE RAPPORT

SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE

CONCOURS INTERNE - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

TROISIÈME CONCOURS - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 37 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial au sein de la direction des ressources humaines de la commune d'Alpha, qui compte 20 000 habitants et 300 agents.

À ce jour, le dialogue social se déroule *a minima* au sein d'un comité technique (CT) siégeant au sein des instances de la commune ; les commissions administratives paritaires (CAP) sont gérées directement par le centre de gestion et il n'y a pas de comité d'hygiène et de sécurité (CHS).

La ville, aux prises avec des difficultés financières, doit travailler à maîtriser l'évolution de sa masse salariale, ce qui impliquera des réorganisations structurelles. Parallèlement, les organisations syndicales soulignent régulièrement lors de la tenue des CT une détérioration des conditions de travail des agents et souhaitent un travail partenarial sur ce sujet.

Conscient de la difficulté de la conduite des changements à venir, la directrice générale des services vous demande de rédiger, à son attention, un rapport sur le dialogue social dans la fonction publique territoriale. Votre rapport devra permettre de dégager des solutions opérationnelles afin d'améliorer le dialogue social dans la commune d'Alpha.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

Liste des documents joints :

- Document 1 :** Dialogue social – site internet ARACT Haute-Normandie - consulté le 19 juin 2014 – 1 page
- Document 2 :** Fiches repères pour les CHSCT : l'élaboration d'un plan de travail comme gage d'efficacité de l'action / l'intervention du CHSCT dans les projets – Réseau ANACT – 20 mai 2014 – 4 pages
- Document 3 :** Élections professionnelles 2014, des modifications substantielles – Gilles Destaerke – *La lettre du cadre territorial* – avril 2014 – 2 pages
- Document 4 :** Une loi pour déployer largement la négociation – Jean-Pierre Guillot – *Faire vivre le dialogue social dans la fonction publique territoriale* – 2011 – 7 pages
- Document 5 :** Comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, commission administrative paritaire – *Circulaire CDG90* – décembre 2012 – 5 pages
- Document 6 :** Dialogue social : une rénovation en attente d'un second souffle – Maud Parnadeau - *La Gazette des communes* – 7 juillet 2014 – 2 pages
- Document 7 :** Conditions de travail : l'administration peut largement mieux faire – Martine Doriac - *La Gazette des communes* – 19 mai 2014 – 3 pages
- Document 8 :** Le choix du bien-être – Alain Cyranber – *Id Efficience territoriale* – n° 2 – décembre 2013 – 2 pages
- Document 9 :** *Livre Blanc du dialogue social* (extraits) - Jacques Fournier – 22 janvier 2002 – 6 pages
- Document 10 :** Dialogue social à Lille - *Wiki territorial* – CNFPT – 13 septembre 2012 – 1 page
- Document 11 :** Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ? (extraits) – Réseau ANACT – *Travail et changement* – n° 344 – juillet/Août 2012 – 2 pages

DOCUMENTS REPRODUITS AVEC L'AUTORISATION DU CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Dialogue social

Un dialogue social serein et nourri au sein de l'entreprise constitue le préalable nécessaire à tout projet d'amélioration des conditions de travail. Depuis de nombreuses années, l'ARACT Haute-Normandie a fait de cette question une priorité régionale.

Stress au travail, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, emploi des seniors, égalité professionnelle, pénibilité... Au plan national, les partenaires sociaux (autrement dit, les organisations patronales et les syndicats de salariés) sont régulièrement mis à contribution pour négocier des accords sur ces questions. Des accords qui sont ensuite déclinés en région au niveau des branches professionnelles ou des entreprises.

En Haute-Normandie, les partenaires sociaux se mobilisent en faveur des conditions de travail en siégeant ensemble dans diverses instances telles que le Comité Régional de Prévention des Risques Professionnels et en assurant la gestion paritaire de l'ARACT Haute-Normandie.

Au sein de l'ARACT, ils ont - depuis plus de 10 ans - inscrit le dialogue social comme une priorité régionale, en créant notamment en 1999 l'Observatoire Régional des Pratiques Sociales. Ce lieu de veille a pour vocation d'analyser les pratiques sociales des entreprises haut-normandes, leurs processus de concertation et de négociation, à l'occasion de projets d'amélioration des conditions. Parmi les récents projets déployés dans le cadre de l'Observatoire, la publication prévue en novembre 2010 d'un baromètre des conditions de travail en Haute-Normandie.

Qu'apporte le dialogue social en entreprise ?

Sur le terrain, l'ARACT encourage le dialogue social et la négociation entre les différents acteurs de l'entreprise (direction, encadrement, salariés, représentants du personnel). L'expérience montre que la concertation est une des clés de réussite des démarches d'amélioration des conditions de travail et l'optimisation des échanges au sein de l'entreprise apparaît donc comme un préalable nécessaire. Un dialogue social nourri et serein reste encore le meilleur moyen pour mettre en œuvre des actions mutuellement profitables, servant à la fois l'intérêt des salariés et ceux de l'entreprise.

L'élaboration d'un plan de travail comme gage d'efficacité pour l'action



FICHE REPÈRES POUR LES CHSCT

● Des démarches d'actions simples et souvent peu structurées qui orientent fortement les actions du CHSCT

Une méthode de travail non mise en discussion, des projets empilés sans lien entre eux, des actions d'analyse qui n'aboutissent pas à des actions d'amélioration : voici quelques exemples de pratiques repérées au sein de CHSCT et qui donnent à chacun un sentiment d'éternel recommencement. Ces différents constats peuvent en partie

s'expliquer par une faiblesse dans la structuration du plan de travail de l'instance, structuration qui lui permettrait de traiter et d'analyser les multiples questions les concernant. Au-delà de la définition en commun des questions à travailler au sein de l'instance, on constate peu de débat sur la méthodologie à mettre en place pour traiter les sujets.

● De nouveaux sujets ou de nouveaux enjeux qui passent par une approche structurée d'analyse et de définition des actions à mettre en œuvre

Les CHSCT ont à faire face à des nouvelles problématiques (surtout celles impactant la santé mentale des salariés, l'analyse des facteurs de pénibilité...), qui sont souvent liées les unes aux autres, et pour lesquelles il est aujourd'hui nécessaire de structurer un plan de travail pour :

- faciliter le travail de l'instance. Il s'agit de mettre en cohérence tous

les sujets à traiter et de repérer leurs liens éventuels ;

- traiter globalement les différentes problématiques en instruisant principalement les questions du travail et de son organisation ;
- aboutir à la mise en place d'actions pertinentes qui soient efficaces, tout en précisant la répartition du travail entre les différents acteurs du CHSCT.

● De nombreux champs relatifs à la prévention et aux conditions de travail auxquels le CHSCT doit être associé et qui passent par la mise en place d'une démarche structurée

L'article L4612-1 définit les grandes missions du CHSCT. Parmi celles-ci figurent sa contribution à la protection de la santé physique et mentale, et de la sécurité des salariés de l'établissement.

Pour ce faire (article L4612-2 à 7), le CHSCT doit réaliser des missions d'analyse des risques professionnels, des missions d'analyse des conditions

de travail, des missions d'inspection, des missions d'enquête sur des risques professionnels...

Pour répondre au mieux à ses missions dans un contexte d'apparition de nouvelles problématiques avec des sujets de plus en plus nombreux et complexes à appréhender, le CHSCT n'a pas d'autres issues que de s'organiser, hiérarchiser les actions



Cas de CHSCT :

Dans une société d'assurance, le CHSCT souhaite réaliser un questionnaire sur le risque psychosocial. Pour ce faire, les différents acteurs du CHSCT ont élaboré un questionnaire envoyé à tous les salariés de la structure avec un traitement prévu par l'instance. Or à la réception de plusieurs centaines de questionnaires, le CHSCT, ne sachant pas comment exploiter les résultats, en a abandonné le traitement ainsi que toute action visant à prévenir le risque psychosocial.

Tant pour les élus que pour le président, la décision de réaliser un questionnaire en l'absence de toute démarche structurée est à l'origine de l'abandon du traitement du questionnaire et de toute autre action. Les effets ont également été négatifs pour l'instance car elle n'a pas pu répondre aux attentes des salariés générées par l'utilisation du questionnaire.



● Repères pour l'action du CHSCT

• Des préalables à la mise en place d'un plan de travail :

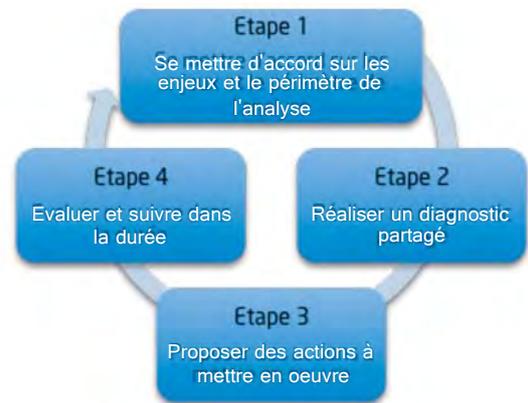
Avant de pouvoir élaborer un plan d'action, il est nécessaire, au préalable, que l'instance caractérise, définisse et se mette d'accord sur les thèmes à investir, comme par exemple l'hygiène dans l'entreprise, la sécurité, les aspects techniques, les locaux, l'organisation du travail... Pour ce faire, les acteurs du CHSCT disposent de différentes sources d'informations: les données d'accidents, les indicateurs du médecin du travail, les sollicitations des élus par les salariés,

l'information sur les projets à venir qui auront un impact sur les conditions de travail, etc. L'analyse de ces différents éléments donnera lieu à un diagnostic partagé entre les différents acteurs du CHSCT pour lequel chacun pourra apporter son point de vue.

• La définition d'un plan de travail.

Une fois le thème défini et débattu au sein de l'instance, il est important que celle-ci puisse déterminer le plan d'action qu'elle souhaite mettre en place pour résoudre le problème. De manière générale, un plan d'action

« type » pourrait se structurer autour de 4 étapes.



Etapes	Objectifs / Enjeux	Méthode / Moyens
1 Repérer les enjeux du thème sur lequel souhaite travailler le CHSCT et pouvoir définir le champ de l'analyse.	Par exemple, sur la question de la pénibilité, l'entreprise est-elle confrontée à des problématiques importantes d'usure professionnelle (TMS, restrictions d'aptitude...), à des difficultés de recrutement ou de maintien dans l'emploi ? S'agit-il plus particulièrement d'un service, d'un type de population (seniors) ?	Travailler à partir de toutes les données et de tous les indicateurs dont il dispose (population, données santé...). Il s'agira, par exemple, d'analyser, de croiser cette donnée (restriction d'aptitude) avec l'âge ou de les suivre dans la durée (évolution des restrictions d'aptitude au cours des dernières années ...). Partager un cadre de référence sur le sujet qui est traité (inviter en réunion une personne compétente du sujet).
2 Mieux comprendre les conditions de réalisation du travail	Comprendre la logique de l'action réellement réalisée par le ou les salariés et faire le lien avec le thème traité afin de poser un diagnostic partagé.	Procéder à des études de terrain en réalisant des observations et en échangeant avec les salariés sur les conditions de réalisation du travail. Mobiliser si nécessaire les membres de droit ou des ressources externes pour alimenter le diagnostic.
3 Définir des actions opérationnelles	Les actions proposées par l'entreprise peuvent tourner autour de la technique (ajout d'un équipement de travail), de l'individu (formation) et de l'organisation (amélioration des collectifs de travail, répartition de la charge de travail)...	Procéder à une expérimentation sur le terrain (en simulant le travail, en recueillant l'avis des salariés) afin de s'assurer de l'opérationnalité et de l'efficacité des actions.
4 Suivre et évaluer l'action	S'assurer de l'efficacité des solutions mises en œuvre, les réorienter si nécessaire.	- Suivre le déroulement du plan d'action proposé, informer les salariés, évaluer la pertinence et l'efficacité des actions en faisant le lien avec les objectifs de départ. - Garder des traces de l'action réalisée.

Ce qu'il faut retenir

La définition d'un plan de travail, qui peut se structurer autour de 4 étapes (repérer les enjeux, comprendre la problématique, définir les actions et suivre l'opération), permet de mieux traiter un thème et de s'assurer de l'opérationnalité des actions mises en œuvre. Pour autant chacun des acteurs a un rôle et un positionnement spécifiques. Le président relaie la politique de prévention de l'entreprise et les élus doivent apporter un regard construit à partir du terrain.

Des difficultés pour formuler des avis circonstanciés sur les projets de l'entreprise

« C'est compliqué de se projeter dans le travail de demain et ses conséquences sur les salariés ».

Cette phrase renvoyée par un secrétaire de CHSCT explique l'une des raisons pour lesquelles le CHSCT a des difficultés à se positionner sur des projets de l'entreprise qui auront un impact sur les conditions de travail des salariés. Que ce soit la conception d'un nouveau magasin, la mise en place d'une nouvelle production, le changement d'un outillage ou encore l'évolution d'une organisation. De manière plus générale, les difficultés pour l'instance de pouvoir donner un avis sur ces projets s'expliquent par au moins 3 raisons :

- **une accélération des changements**, leur complexité, mais aussi la temporalité du fonctionnement de

l'entreprise (multiplicité des projets, volonté de raccourcir au maximum leur mise en œuvre...) qui diminuent les marges de manœuvre de l'instance pour poser les problèmes de fond et analyser son implication en matière de santé et sécurité au travail ;

- **des modalités de consultation** du comité qui peuvent ne pas favoriser ce processus : documents complexes et pouvant être incompréhensibles pour les élus, consultation tardive du CHSCT, manque de formation des acteurs et manque d'articulation entre les différentes instances de représentations du personnel ;

- **des difficultés pour les élus** de l'instance de pouvoir simuler le travail futur et de voir ses conséquences éventuelles en termes de santé et sécurité au travail.

Cas de CHSCT :

En structurant ses outils de recueil de données ou d'informations, le CHSCT de cet établissement hospitalier a pu, à la suite de la rénovation d'une partie des locaux, mettre en lumière des difficultés rencontrées par les salariés dans leurs conditions de travail au quotidien. Forts de ces remontées d'informations de la part des salariés, les membres du CHSCT ont recensé un ensemble de recommandations pour la seconde tranche de travaux. Toutefois, une consultation plus en amont de l'instance aurait permis d'anticiper les contraintes futures du point de vue des conditions de réalisation du travail pour les opérateurs.

Quels enjeux de la contribution du CHSCT dans les projets de l'entreprise ?

L'intégration du CHSCT dans les projets de l'entreprise permet notamment :

- **la prise en compte des incidences futures du projet** sur les conditions de réalisation de l'activité par les salariés, et ce grâce à l'articulation des enjeux économiques (production) avec les enjeux de santé et conditions de travail ;

- **la facilitation de la communication** avec les salariés tout au long du

projet et une meilleure prise en compte de leurs avis, remarques, craintes et attentes (besoins en formation...) pour lever particulièrement les difficultés liées au changement, anticiper les dysfonctionnements du démarrage d'une nouvelle installation, résoudre des problèmes existants, veiller aux temps d'apprentissage. Au final, tout projet représente une occasion d'améliorer le dialogue social dans l'entreprise, à condition que le CHSCT

soit considéré comme un acteur ressource sur ce sujet, apportant la parole des salariés.

Chaque projet peut être une opportunité d'amélioration des conditions de travail mais, selon les choix techniques et organisationnels pris et selon la conduite de ces changements, ils peuvent aussi représenter un risque de dégradation à la fois de la performance de l'activité concernée et des conditions de travail.

Cadre réglementaire

Les articles L. 4612-8 à 15 du Code du travail précisent la place accordée au CHSCT dans le cadre des projets de l'entreprise. Ainsi, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail est consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail ; notamment les décisions de transformation

des postes de travail, de changement d'outillage, de produit ou de l'organisation du travail, et lors de l'introduction de nouvelles technologies.

Indépendamment de ces consultations obligatoires, le comité doit être associé à la recherche de solutions relatives à l'organisation matérielle du travail (charge de travail, rythme, pénibilité des tâches...), à l'environne-

ment physique du travail (éclairage, aération, bruit, poussières...), à l'aménagement des lieux et postes de travail, à la durée et aux horaires de travail (travail de nuit...).

Au besoin, sur les projets importants modifiant les conditions santé et de sécurité ou les conditions de travail, le CHSCT peut s'adresser à des experts agréés (articles L. 4614-12 et 13).

Repères pour l'action

Selon la nature du projet, ses enjeux, ses modalités de mise en œuvre, les problématiques de conditions de travail existantes, le CHSCT doit au préalable réfléchir à sa contribution

pour donner un avis argumenté sur le projet, apporter des éléments de connaissance spécifiques pour alimenter le projet. Cela permettra de mettre en débat certaines questions liées aux

choix techniques et organisationnels, à la conduite du projet et à la participation des salariés concernés.

Les étapes du projet	Le déroulement du projet	Quelle action possible pour le CHSCT ?
1 Avant projet	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes d'opportunités et de faisabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Information sur l'existence du projet, ses objectifs • Analyse des problèmes existants en matière de conditions de travail, santé et sécurité (indicateurs, analyse de situations de travail, recueil d'informations auprès des salariés) pour élargir les enjeux du projet au champ des conditions de travail • Réflexion sur l'intégration du CHSCT dans le projet et dans la planification des travaux (ex : organisation de réunions, visites à des temps stratégiques du projet, avant les phases de validation...) • Articulation avec le CE
2 Etudes de conception	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes de détails • Simulations • Rédaction du cahier des charges, du programme, des avant-projets sommaire et définitif 	<ul style="list-style-type: none"> • Alerte sur les points sensibles du projet, sur la conduite du projet, avis sur les différents éléments du cahier des charges et les avant-projets • Organisation de visites sur le chantier, le lieu concerné par le projet • Analyses documentaires (plans, descriptions techniques...) • Veille (réglementation, projets similaires...) • Réunions techniques avec les fournisseurs, architectes... • Analyse et simulation du travail futur possible en matière d'organisation, d'aménagements, de compétences, de sécurité et de conditions de travail • S'il existe une situation de travail qui a déjà fait l'objet de modification ou qui présente des points communs avec la situation future attendue, la prendre pour référence, analyser les similitudes et les différences, procéder à un état des lieux des dysfonctionnements pour ne pas reproduire les mêmes écueils • Formalisation des analyses pour alimenter le débat en CHSCT et enrichir le cahier des charges • Mobilisation éventuelle de la CARSAT, du médecin du travail... • Possibilité de faire appel à un expert agréé
3 Réalisation	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des travaux et préparation de la mise en service 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de visites communes sur le chantier, le lieu concerné par le projet • Suivi des conditions de sécurité des travaux, du chantier (éventuellement plan de prévention avec les entreprises extérieures, sécurité et conditions de travail des salariés de l'entreprise présents sur le chantier...) • Suivi des éléments du cahier des charges, propositions de réajustements éventuels • Avis sur le plan de formation et la phase de démarrage prévue
4 Démarrage et mise au point	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en service et réajustements si nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de la phase de démarrage, retour d'expérience sur l'activité nouvelle, les dysfonctionnements éventuels (visites du chantier, du lieu concerné, entretien avec les salariés...) • Suivi à moyen terme des résultats du projet : apparition de dysfonctionnements techniques ou organisationnels

Les points de vigilance

• L'implication du CHSCT dès la phase de réflexion sur le projet : plus la consultation se fait en amont, plus le CHSCT aura des marges de manœuvre pour jouer pleinement son rôle, ce qui aura un impact positif tant sur la pertinence du projet que sur les relations sociales.

• La communication au plus près du terrain tout au long de la conduite de projet : le lien entre élus et salariés pour identifier les points d'amélioration, la participation des personnes directement concernées au pilotage ou à la réflexion sur le projet sont autant de voies de réussite.

• La mise à disposition par la direction de l'entreprise du temps nécessaire pour travailler sur le(s) projet(s) sans pénaliser les autres missions dévolues à l'instance : un point essentiel pour une mobilisation réussie du CHSCT.

RÉGLEMENTATION

Élections professionnelles 2014, des modifications substantielles

Les élections professionnelles devraient avoir lieu le 4 décembre 2014. L'arrêté ministériel confirmant cette date et fixant officiellement le calendrier électoral devrait être publié avant le 4 juin. Plusieurs modifications intervenues depuis les dernières élections de 2008 méritent d'être soulignées.

Les anciennes conditions de représentativité permettant aux organisations syndicales de se présenter aux élections de 2008 et qui étaient différentes selon le 1^{er} ou le 2^e tour de l'élection (lorsqu'il y en avait un), sont abandonnées. Pourront désormais se présenter aux élections professionnelles (1), « les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins 2 ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et qui satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ». Les organisations syndicales affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit ces conditions pourront également se présenter aux élections.

Une durée de mandat réduite

Les représentants de la collectivité continueront, comme auparavant, à siéger dans les instances paritaires tant qu'ils conserveront leur mandat électif. En revanche, la durée des mandats des représentants du personnel, aux commissions



© FRANZ MASSARD - FOTOLIA

administratives paritaires, au comité technique et au CHSCT, est fixée à 4 ans. Il y aura donc désormais une « déconnexion » entre les mandats de ces deux catégories de représentants de l'administration et du personnel : 6 ans pour les premiers, 4 ans pour les seconds.

Une élection à un seul tour pour les CAP et le CT

Les élections pouvaient comporter 2 tours, notamment lorsqu'au 1^{er} tour le nombre des votants était inférieur à la moitié du nombre des électeurs inscrits. Les élections ne comporteront plus qu'un seul et unique tour.

La parité homme/femme fait son apparition légale pour les représentants de l'administration aux CAP.

D'autre part, l'élection ne concernera que les membres des CAP (A, B et C) et du CT. Les représentants du personnel au CHSCT seront maintenant librement désignés par les OS. L'autorité territoriale établira la liste des OS habilitées à désigner des représentants ainsi que le nombre de sièges auxquels elles ont droit proportionnellement au nombre de voix obtenues par chacune d'entre elles à l'élection au CT. L'autorité territoriale fixe également le délai imparti aux OS pour la désignation de leurs représentants (qui devront satisfaire aux conditions d'éligibilité au CT). Les opérations de désignation des représentants du personnel devront être achevées dans le délai d'un mois maximum après les élections (4 janvier 2015). Il faut aussi noter que les CHSCT seront obligatoirement créés dans les mêmes conditions que pour les CT, à savoir dès que le seuil de 50 agents est atteint (au lieu de 200 auparavant).



Ne pas oublier de :

- 1 Comptabiliser**
les effectifs de la collectivité (au 1^{er} janvier 2014) pour fixer le nombre (ou la fourchette possible) des représentants titulaires du personnel au sein des CAP, du CT et du CHSCT.
- 2 Délibérer**
avant le 25 septembre 2014 pour fixer, après consultation des organisations syndicales, le nombre des représentants des personnels et de l'administration au CT et au CHSCT.
- 3 Préciser**
dans cette délibération si on procédera au recueil des avis des représentants de l'administration lors des votes à intervenir dans ces instances.
- 4 Prendre une décision**
par l'autorité territoriale et après avis du CT, pour procéder aux élections par vote électronique (si le décret d'application le permettant est publié).

L'apparition d'une parité hommes/femmes

Elle ne concernera que les représentants de l'administration (2) et ne s'appliquera de manière obligatoire qu'au sein des seules CAP. Elle entrera en vigueur après les élections municipales de 2014 et l'autorité territoriale sera amenée à désigner les nouveaux représentants de l'administration en respectant une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe. Au-delà de cette obligation législative limitée aux seules CAP, rien n'empêcherait toutefois une autorité territoriale de procéder à une « extension » de ces désignations paritaires aux représentants de l'administration au CT et au CHSCT.

Une possibilité de vote électronique

Il pourra être recouru, tant pour les CAP que pour le CT, au vote électronique. La décision devra être prise par l'autorité territoriale après avis du CT. Un décret d'application (qui devrait être publié pour les élections professionnelles de 2014) doit fixer les modalités du dispositif. Il est probable que la plupart des collectivités continueront (au moins en 2014) à organiser leurs élections

de manière traditionnelle (vote à l'urne et par correspondance), en raison notamment des difficultés à résoudre en matière de vote électronique : mise en concurrence pour retenir un prestataire, mise à disposition des agents des outils informatiques nécessaires, gestion de la stricte confidentialité du vote...

Des commissions paritaires pour les non-titulaires

Le principe de ces commissions consultatives paritaires (CCP) qui seront organisées par catégorie hiérarchique est fixé par la loi (3). Un décret d'application est toutefois nécessaire pour la mise en œuvre de ces dispositions. En tout état de cause, leur champ d'action semble relativement restreint. En effet, l'état actuel de la rédaction de la loi limite la compétence de ces CCP aux situations individuelles des agents non titulaires recrutés sur la seule base de l'article « 3.3 » de la loi du 26 janvier 1984. Cette référence exclut donc de la compétence des CCP les CDD : temporaires ou saisonniers (4), en remplacement d'agents absents (5), pour faire face à une vacance temporaire d'emploi (6). Il reste à souhaiter, compte tenu notamment de la charge de travail

imposée par des élections, que le décret attendu puisse être publié dans un délai permettant de réaliser les élections professionnelles des CCP des non-titulaires à la même date que celles CAP des fonctionnaires.

L'abandon d'un paritarisme au CT et au CHSCT

Seules les CAP resteront désormais obligatoirement paritaires. Il y aura toujours des représentants de l'administration au sein du CT et du CHSCT mais le paritarisme ne subsistera que si la collectivité le décide.

Un seul tour d'élection le 4 décembre 2014 pour les CAP et le CT.

La délibération fixant le nombre des représentants du personnel et des représentants de l'administration devra également préciser si l'avis de ces derniers est recueilli lors des votes à intervenir au sein de ces deux instances. À défaut, seuls les avis des représentants du personnel seraient recueillis et l'avis de l'instance paritaire serait émis à la seule majorité des représentants du personnel présents (ayant voix délibérative). On peut présumer que bon nombre de collectivités feront le choix de maintenir au sein de ces instances consultatives locales un paritarisme profondément ancré dans la culture de la fonction publique et dont l'origine remonte... à l'année 1943, avec le Conseil national de la Résistance. ♦

Gilles Destaerke

(1) Article 9 bis - Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifié.
(2) Article 54 - Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.
(3) Article 136 - Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.
(4) Article « 3 - 1° et 2° » de la loi du 26 janvier 1984.
(5) Article « 3-1 » de la loi du 26 janvier 1984.
(6) Article « 3-2 » de la loi du 26 janvier 1984.

CHAPITRE 2

Une loi pour déployer largement la négociation

La loi du 5 juillet 2010, traduction concrète des accords de Bercy, étend très largement le champ de la négociation, qu'elle place au cœur du dialogue social à tous les niveaux, de l'échelon national à l'échelon local, en passant par le département et la région. Elle institue le principe majoritaire comme critère de validité des accords, fait reposer la représentativité des organisations syndicales sur leur audience électorale, modernise les instances de concertation et renforce les moyens syndicaux.

« Le changement induit par la loi du 5 juillet 2010 n'est pas cosmétique », a commenté Gérard Aschieri lors des premières Assises du dialogue social dans la fonction publique. « Si ses effets sont difficiles à apprécier à l'avance, ils seront nécessairement profonds. »

Extension du domaine de la négociation

L'élargissement du champ de la négociation est l'une des innovations les plus emblématiques et les plus motivantes de la loi. Au-delà des rémunérations et du pouvoir d'achat, les syndicats de fonctionnaires territoriaux ont désormais qualité pour participer à des négociations relatives aux conditions et à l'organisation du travail et du télétravail ; au déroulement des carrières et à la promo-

tion professionnelle ; à la formation professionnelle et continue ; à l'action sociale et à la protection sociale complémentaire ; à l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail ; à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Autrement dit, ils vont pouvoir débattre de l'ensemble des conditions dans lesquelles les agents remplissent leurs missions.

Mais ce n'est pas la seule nouveauté : cette négociation doit se dérouler « à tous les niveaux pertinents ». Certains intervenants des Assises ont parlé à ce sujet de « révolution copernicienne ».

L'évolution sera peut-être moins radicale dans la fonction publique territoriale, car le dialogue de terrain sur les conditions et l'organisation du travail dans les collectivités, grandes ou petites, y est déjà une pratique courante, notamment dans les communes où la proximité de fait entre l'élu local, les usagers, les agents et leur hiérarchie facilite les échanges permanents sur tous les sujets concrets ayant trait à l'exercice des missions.

« C'est par le niveau local de la négociation et par son caractère collectif que l'on va intéresser les agents au dialogue social », constate Brigitte Jumel pour l'UFFA-CFDT.

Le texte de loi précise qu'une négociation dont l'objet est de mettre en œuvre à un niveau inférieur un accord conclu au niveau supérieur ne peut que le préciser ou en améliorer l'économie générale, dans le respect de ses stipulations essentielles.

Les négociations sont conduites par les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein des organismes consultatifs correspondant au thème et au niveau de la négociation.

Accès élargi aux élections professionnelles

La loi du 5 juillet 2010 rompt définitivement avec la présomption de représentativité « irréfragable » héritée de l'après-guerre et accordée de manière inconditionnelle à cinq organisations syndicales¹. Aux termes de la loi, pourra présenter des candidats tout syndicat constitué depuis au moins deux ans et qui respecte les

valeurs républicaines et d'indépendance, ou tout syndicat affilié à une union de syndicats répondant aux mêmes conditions.

« Le fait de baser la représentativité des organisations syndicales sur le vote direct des agents et non plus sur un présupposé reposant sur des critères obsolètes est ce qui nous a d'abord motivés à signer les accords de Bercy, affirme Bernadette Groison (FSU). La liberté de candidature aux élections professionnelles garantie par la loi signifie le rétablissement d'une réelle liberté de choix pour les agents et la fin des discriminations dont ont été régulièrement victimes plusieurs syndicats de la FSU dans divers ministères. »

L'union syndicale Solidaires, qui a dû se battre sur le terrain juridique pour faire reconnaître sa représentativité par le Conseil d'État, a soutenu le texte, malgré des réserves sur d'autres points, « parce qu'il permet à toute organisation syndicale de se présenter librement au premier tour des élections professionnelles », sans filtrage préalable, a expliqué Jean-Michel Nathanson, son délégué général². Solidaires aurait souhaité éliminer le critère des deux ans d'existence afin d'ouvrir davantage le jeu syndical, mais cela ne lui a pas été accordé.

L'audience des organisations syndicales sera désormais mesurée par rapport à leur résultat lors des élections aux comités techniques et la base électorale est élargie à la totalité des agents, y compris non titulaires. « Cela représente un grand progrès de la démocratie sociale puisque près d'un million de salariés, qui n'étaient pas représentés, vont pouvoir voter », se réjouit Brigitte Jumel. La fonction publique territoriale est celle où la proportion d'emploi non titulaire est la plus importante. Elle représentait, à fin 2008, plus de 20 % des effectifs.

L'élection des représentants du personnel dans les comités techniques, et non plus leur désignation par les organisations syndicales à partir du résultat des élections aux commissions administratives paritaires, est l'une des raisons principales, avec l'abandon du paritarisme, de l'opposition des deux organisations non signataires des accords de Bercy, en l'occurrence la CFTC et FO.

FO avait déjà condamné la loi de modernisation dans le secteur privé, parce qu'elle mettait fin « à la liberté de désigner le délégué

syndical » et avait pour objectif « de réduire le nombre d'organisations syndicales et de formater leur comportement ». L'organisation s'oppose également au principe de la représentativité basée sur l'audience électorale dans le secteur public, « qui introduit une logique électoraliste », estime Anne Ballazar, secrétaire générale de FO-Fonction publique.

Les seuils de représentativité découlent du nombre de sièges, fixé par décret, à pourvoir dans les comités techniques à chaque échelon, du local au national. Vingt sièges seront par exemple à pourvoir au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) lors de son prochain renouvellement, soit un seuil de 5 %. Certaines organisations, qui bénéficieraient actuellement d'un siège dit « précipitaire » au CSFPT pourraient le perdre. *A contrario*, d'autres, comme Sud ou la Fédération syndicale unitaire (FSU), espèrent pouvoir siéger dans cette instance à la prochaine échéance³.

« Nous trouvons dommage de devoir attendre les élections de 2014 pour avoir un siège au Conseil supérieur, alors que dans toutes les collectivités où nous avons présenté des listes, nous avons été élus, regrette Michel Angot, secrétaire national de la FSU. Certes, nous ne pesons encore que 3 % sur le plan national, mais dans les départements où nous sommes présents, notre score oscille entre 15 et 25 %. C'est pourquoi, sur la base des dispositions transitoires prévues explicitement dans les accords de Bercy, nous avons demandé à ce qu'on nous attribue un siège pour pouvoir participer jusqu'aux prochaines élections à tous les échanges au niveau national qui pourraient concerner nos carrières et nos métiers. Cela nous a été refusé. »

Consécration de l'accord majoritaire

La pratique des accords minoritaires est un motif récurrent d'insatisfaction exprimé par certaines organisations syndicales. « Il n'est pas supportable que des accords minoritaires, voire ultra-minoritaires, s'appliquent à toute la fonction publique⁴ », estime ainsi Jean-Marc Canon pour la CGT.

Concrètement, les accords signés dans la fonction publique n'ayant pas de valeur juridique, aucune différence n'est faite, jusqu'à aujourd'hui, entre un accord signé très largement et un autre signé par des syndicats minoritaires, voire très minoritaires. « Un système déresponsabilisant, qui encourage la surenchère, estime Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la loi. Les organisations syndicales peuvent être tentées de ne pas signer un accord dès lors que toutes leurs revendications n'ont pas été prises en compte, tout en sachant que ce dernier, signé par d'autres organisations, sera quand même applicable. »

La nouvelle loi subordonne la validité d'un accord à sa signature par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % des voix lors des dernières élections professionnelles (organisées au niveau auquel l'accord est négocié). Toutefois, pendant une période transitoire qui prendra fin au plus tard le 31 décembre 2013, pour être valide, l'accord doit être signé par un ou plusieurs syndicats ayant recueilli au total au moins 20 % des voix et ne pas faire l'objet d'opposition de la part d'une ou plusieurs organisations parties à la négociation et majoritaires aux dernières élections.

Aux termes de la nouvelle loi, si un texte discuté dans les instances suscite une opposition unanime des organisations syndicales, une « seconde délibération » a obligatoirement lieu. Les organisations syndicales auraient souhaité un droit de veto, mais le gouvernement ne les a pas suivies. « En pratique, rien ne dit qu'on ne va pas nous représenter deux fois le même texte et passer en force », remarque Bernard Sagez, pour la CFTC. « L'instauration de cette seconde délibération est un signal fort adressé à l'administration pour qu'elle joue le jeu du dialogue. Face à une opposition unanime, exprimée par des organisations légitimes et représentatives, on voit mal l'employeur public passer en force », répond Thomas Andrieu, de la DGAFP.

Le principe de l'accord majoritaire en voix comme principe de validité peut-il faire basculer le système et motiver les acteurs ? « Les signatures d'accords seront peut-être plus difficiles à obtenir dans

un premier temps, estime Paul Peny, directeur général de l'administration et de la fonction publique en poste au moment des accords de Bercy. Mais même s'il n'a pas en tant que tel de valeur juridique, un accord majoritaire obtenu au terme d'une vraie négociation a une telle valeur politique et morale qu'aucun gouvernement ne se dédira au fil des ans. Les accords Durafour en sont un exemple. Il doit en être de même des accords de Bercy. »

Du côté des syndicats signataires des accords de Bercy, on affiche un certain volontarisme. « Nous n'avons pas pour principe de ne jamais signer d'accords, a ainsi affirmé Jean-Marc Canon, pour la CGT, lors des Assises. Mais il faut en finir avec les pseudo-concertations sur des projets déjà ficelés. Et réfléchir à ce que peut être un dialogue social de proximité. Il existe beaucoup de sujets sur lesquels on peut discuter. La majorité des accords ne nécessiteront aucune loi ; ils seront de niveau réglementaire. Ceux qui nécessiteront une loi seront confiés au Parlement. On peut faire le pari que, quand le Parlement sera saisi, il ne va pas défaire dans la démocratie politique ce qui aura été construit dans la démocratie sociale. »

Tout dépendra de la capacité des organisations syndicales à trouver des convergences majoritaires sur des sujets consistants. Sans tomber dans le travers du « plus petit dénominateur commun », comme le craint Anne Baltazar, pour FO.

Moyens syndicaux à la hauteur

Actuellement, les agents qui n'exercent pas effectivement leurs fonctions pour cause de mandat syndical bénéficient d'un avancement moyen d'échelon et de grade. Ils ne peuvent pas bénéficier de promotion interne. La loi du 5 juillet 2010 prévoit une exception à ce principe et leur permet de faire valoir leur expérience syndicale au titre de la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Le statut permettra ainsi la reconnaissance, dans le titre I du statut général des fonctionnaires, des acquis de l'expérience professionnelle dans le cadre de la promotion des agents investis d'un

mandat syndical, qu'il s'agisse des concours internes ou des promotions de corps par voie d'inscription sur un tableau d'avancement ou d'examen professionnel.

Sur la question des moyens syndicaux, les accords de Bercy avaient préconisé la réalisation d'un « état des lieux partagé ». En mars 2009, un premier rapport avait été établi, mais non communiqué aux organisations syndicales. Une mission d'enquête plus approfondie⁵ a été lancée par la suite et un rapport succinct présenté le 15 juillet 2010 aux organisations syndicales.

Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, a annoncé que la négociation sur les moyens accordés aux syndicats de fonctionnaires aboutirait « avant l'été 2011 », c'est-à-dire avant les élections prévues à l'automne.

Les enjeux du paritarisme

Le formalisme des instances de représentation du personnel dans la fonction publique était contesté depuis longtemps. Pour Pierre Morel-A-L'Huisier, député de la Lozère et rapporteur de la loi de juillet 2010, « le fonctionnement des commissions administratives paritaires (CAP) est resté globalement satisfaisant pour la plupart des acteurs [...]. En revanche, le fonctionnement des comités techniques paritaires (CTP) fait l'objet de nombreuses critiques [...]. La composition paritaire de ces instances masque un faux dialogue. Les représentants des organisations syndicales ont tendance à effectuer une série de monologues successifs, quelquefois en exprimant des positions très générales [...]. La plupart des représentants de l'administration ne prennent pas part aux débats car ils ne sont pas concernés par le sujet abordé. Leur présence représente donc surtout une perte de temps. Ils votent ensuite de manière monolithique en faveur des propositions de l'administration. L'avis rendu par le CTP est donc trompeur : une opposition syndicale unanime se traduit par un partage des voix tandis que l'abstention d'un représentant syndical suffit à entraîner un avis favorable du CTP⁶. »

À en croire la plupart des élus de la fonction publique territoriale, cette appréciation du fonctionnement du paritarisme ne rend pas compte de la réalité telle qu'ils la vivent. Dès novembre 2008, les élus territoriaux membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale se prononçaient à l'unanimité contre le projet de loi de rénovation du dialogue social, précisément pour défendre le paritarisme. « L'organisation proposée par le gouvernement concerne l'État, expliquait à l'époque Bernard Derosier, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale⁷. Dans les instances de l'État, les représentants de fonctionnaires discutent dans le vide avec, face à eux, un employeur unique dont les représentants votent comme un seul homme sur indication du ministre. Les employeurs territoriaux, eux, sont pluralistes. Or, le projet aligne le conseil commun aux trois fonctions publiques sur le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, où la parité est supprimée. » Les opposants à la loi avaient aussi des arguments pratiques : comment un seul élu siégeant au comité technique paritaire d'un centre de gestion en zone rurale pourrait-il représenter plusieurs centaines de communes ?

La majorité des organisations syndicales n'était pas non plus demandeuse de l'abandon du paritarisme. La CFTC, FO et la FA-PT ont voté contre au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Pour Anne Baltazar, de FO, « le paritarisme est la base du dialogue social ; il impose que les deux parties prennent leurs responsabilités dans un vrai débat, et que l'employeur décide ensuite en tenant compte le plus possible de la position des uns et des autres. La renonciation au paritarisme implique la mise en retrait de l'administration dans la discussion et risque de la conduire à un simple rôle d'arbitre des joutes intersyndicales ».

Plusieurs organisations signataires des accords de Bercy, dont la FSU et l'Unsa, n'ont accepté l'abandon du paritarisme que dans une perspective de compromis, mais contestent aujourd'hui sa traduction législative. La CFDT a été la seule organisation syndicale à voter en faveur de la loi au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Pour Jean-Claude Lenay, secrétaire fédéral de

l'Interco-CFDT, « le plus important n'est pas qu'il y ait un nombre égal d'élus et de représentants du personnel. Ce qui compte, c'est la présence d'un élu qui puisse s'engager⁸. »

Finalement, un compromis sur le paritarisme, concernant la seule fonction publique territoriale, a été trouvé. Des représentants de la collectivité continueront à siéger au sein du comité technique, mais sans prendre part au vote. Ce n'est que si les collectivités l'ont décidé et ont délibéré pour permettre au collège des employeurs d'émettre un avis qu'ils pourront se prononcer. Dans ce cas, employeurs et agents délibéreront séparément et non plus conjointement. L'organe délibérant de la collectivité fixe le nombre des représentants de chaque collège. Le nombre des représentants de la collectivité est « au plus égal » à celui des représentants du personnel.

Instances de concertation renouvelées

Les attributions des comités techniques sont reformulées : ils sont notamment compétents pour émettre un avis sur l'organisation et le fonctionnement des services, les grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences et à la politique indernitaire, etc. Ils sont en outre informés de toute décision budgétaire ayant une incidence sur la gestion des emplois.

Leur importance est encore confortée par le fait que c'est sur les résultats de l'élection des représentants siégeant en leur sein que s'appuiera désormais la représentativité syndicale, et non plus sur ceux des commissions administratives paritaires.

Au total, le centre de gravité du dialogue social se déplace des commissions administratives paritaires, qui ont à connaître des mesures individuelles, vers les comités techniques, saisis des problématiques collectives.

La rénovation des instances de concertation

Un Conseil supérieur commun aux trois fonctions publiques

Compétent pour toutes les grandes questions transversales touchant les trois versants de la fonction publique, il est composé de représentants des employeurs publics et des organisations syndicales. Le nombre de sièges des représentants syndicaux est réparti proportionnellement au nombre de voix obtenues lors des élections aux comités techniques.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Ses prérogatives changent peu, mais il évolue comme les autres instances : suppression du paritarisme, composition basée sur l'audience électorale des comités techniques.

Les comités techniques (CT)

Leur champ de compétence est élargi, le nombre de sièges des représentants syndicaux est proportionnel à leur audience électorale.

Les commissions administratives paritaires

Leurs prérogatives ne changent pas mais le mode d'élection évolue : un seul tour et mêmes conditions que dans les comités techniques pour se présenter à l'élection.

Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Leurs compétences sont similaires à celles des CHSCT de la fonction publique hospitalière et du secteur privé : hygiène, sécurité, mais aussi conditions de travail, stress, risques psycho-sociaux. Ils deviennent obligatoires dans toutes les entités employant au moins 50 agents.

La question de l'absence d'un lieu et d'un niveau de concertation où aborder des sujets d'intérêt commun aux trois fonctions publiques a souvent été mise en avant. Ceux-ci étaient jusqu'ici discutés, soit de manière cloisonnée au sein de chaque conseil supérieur, conduisant à des débats redondants, soit au sein du seul Conseil supérieur de la fonction publique de l'État pour le compte de l'ensemble des agents des trois fonctions publiques. La loi crée une instance commune, qui sera consultée sur les projets de lois, d'ordonnances ou de décrets communs aux trois « versants ».

Ce Conseil supérieur commun est présidé par le ministre de la Fonction publique. Il comprend des représentants des administrations et des employeurs des différentes fonctions publiques et des représentants des organisations syndicales, dont les sièges sont répartis proportionnellement au nombre de voix obtenues lors des dernières élections pour la désignation des membres des comités techniques (CT). Pour le gouvernement, cette création « réaffirme avec force l'unité des trois fonctions publiques, qui rencontrent des problématiques communes ».

La satisfaction des organisations syndicales – y compris non signataires des accords de Bercy – est sur ce point relativement unanime. Pour la CGT, il s'agit là d'une véritable avancée. « Cela peut donner chair à notre revendication d'un statut unifié du fonctionnaire », a commenté Jean-Marc Canon lors des Assises. Mais au-delà, les élus du futur Conseil supérieur commun, qui sera mis en place au second semestre 2011, vont bénéficier d'une très forte légitimité : celle que confère le vote d'un corps électoral de plus de cinq millions de salariés, dont environ 60 % ont déjà l'habitude de voter. « Nous pourrions aborder des débats de fond dans cette instance, se réjouit Brigitte Jumel. Et cela devrait favoriser l'émergence d'un discours inter-fonction publique de la part des organisations syndicales. »

Le fait que les cycles électoraux soient désormais harmonisés va dans le même sens. La loi prévoit en effet que les élections professionnelles se tiendront à la même date dans les trois fonctions publiques et elle fixe la durée des mandats de l'ensemble des

instances de consultation de la fonction publique à quatre ans. « Nous devons, en effet, sortir du système actuel dans lequel le sentiment d'être en campagne électorale permanente favorise les surenchères et ne permet pas la recherche de consensus ou de compromis », estime Georges Tron, actuel secrétaire d'État chargé de la Fonction publique⁹.

Pour parvenir à une organisation des élections le même jour dans l'ensemble de la fonction publique et tenir compte de la demande des élus locaux, un scénario de convergence en deux temps est prévu¹⁰ : le 20 octobre 2011 se tiendront les élections dans les fonctions publiques d'État et hospitalière, et fin 2014, il y aura convergence avec la fonction publique territoriale dans le cadre du premier renouvellement commun de l'ensemble des instances de concertation.

« Il n'est pas sûr que dans les organisations syndicales, où l'on travaille d'arrache-pied à la préparation des élections, on ait pris la mesure des changements qu'implique le nouveau contexte », commente Gérard Aschieri. « Tous les syndicats de la fonction publique sont organisés nationalement, mais pas localement, explique Elisabeth David de l'Unsa. Or, chacun va devoir présenter des candidats dans tous les comités techniques locaux. C'est loin d'être gagné. Ce nouveau mode d'élection s'annonce comme une révolution dont on ne mesure pas toutes les conséquences. »

NOTES

1. CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO.
2. Lettre ouverte du 23 mai 2008 adressée à Éric Woerth, alors ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.
3. La Fédération Sud Solidaires collectivités territoriales et l'Union nationale unitaire des syndicats des collectivités locales (SNUCLIAS)-FSU avaient introduit en juin 2009 un recours devant le Conseil d'État pour obtenir l'annulation de l'arrêté du ministère de l'Intérieur du 11 mars 2009 portant sur la répartition des sièges au CSFPT. Ils ont été déboutés en février 2011. Le Conseil d'État ayant considéré que les nouvelles règles issues des accords de Bercy n'avaient pas à être prises en compte.

4. Cf. chapitre 1, page 15, l'exemple de l'accord sur les carrières des infirmiers et infirmières.

5. Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Inspection générale de l'administration, Contrôle général économique et financier, « Rapport sur le bilan des moyens syndicaux alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique. Analyse détaillée dans le Rhône et le Loiret », La Documentation française, juin 2010.

6. M. Pierre Morel-A-L'Huissier, « Rapport de la commission des lois sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique » (n° 1577 et lettre rectificative n° 2329), mis en ligne le 26 mars 2010, <http://www.assembleenationale.fr/13/rapports/r2389.asp> (site consulté le 15 février 2011).

7. Source : *La gazette des communes*.

8. Entretien avec les auteurs.

9. Entretien avec les auteurs.

10. Cette convergence en deux temps est le résultat d'un compromis.



CIRCULAIRE CDG90

11/12

COMITE TECHNIQUE COMITE D'HYGIENE, DE SECURITE ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL COMMISSION ADMINISTRATIVE PARITAIRE

- *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires ;*
- *Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;*
- *Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 modifiée relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;*
- *Décret n° 85-565 du 30 mai 1985 modifié relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;*
- *Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;*
- *Décret n° 89-229 du 17 avril 1989 modifié relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;*
- *Décret n° 95-1018 du 14 septembre 1995 modifié fixant la répartition des fonctionnaires territoriaux en groupes hiérarchiques en application de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;*
- *Décret n° 2011-2010 du 27 décembre 2011 relatif aux comités techniques et aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;*
- *Décret n° 2012-170 du 3 février 2012 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.*

L'abstract de présentation du décret n° 2011-2010 du 27 décembre 2011 au Journal Officiel précise que : « les règles relatives à la composition et au fonctionnement entrent en vigueur à compter du premier renouvellement général des comités techniques et des commissions administratives paritaires de la fonction publique territoriale suivant la publication du décret. » Par conséquent, les dispositions dudit décret ne sont applicables avant les élections de 2014, que dans les hypothèses d'élections ponctuelles anticipées.

I – Dispositions communes aux Comité Technique et Commission Administrative Paritaire

- L'organisation des élections n'est plus liée au renouvellement des conseils municipaux, les mandats seront de quatre ans. Les prochaines élections auront lieu en 2014.
- Les élections ne s'effectuent plus à deux tours mais sont réduites à un seul tour à la proportionnelle.
- La notion d'organisations syndicales représentatives disparaît, l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 définit, en effet, deux catégories d'organisations syndicales susceptibles de se présenter aux élections.
 - ✓ Peut se présenter aux élections professionnelles, les organisations syndicales de fonctionnaires :
 - ✓ légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal de leurs statuts et qui répondent aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance,
 - ✓ affiliées à une union syndicale de fonctionnaires qui répond aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance.
- En cas de vacance d'un siège de l'instance, l'organisation syndicale désignera un nouveau représentant, parmi les agents relevant du périmètre du Comité Technique ou de la Commission Administrative Paritaire, éligibles, au moment de la désignation. Il est ainsi mis fin à la procédure du tirage au sort à laquelle, on avait recours auparavant.
- Modernisation des règles :
 - ✓ introduction du vote électronique pour la désignation des représentants du personnel dans les instances consultatives et pour la convocation des membres appelés à siéger,
 - ✓ des mentions complémentaires visant à une information plus exhaustive seront portées dans le procès-verbal des élections établi par le bureau central de vote : nombre de votants, nombre de suffrages valablement exprimés, nombre de votes nuls et nombre de voix obtenues par chaque liste en présence.

II – Dispositions spécifique au Comité Technique

L'article 1^{er} du décret du 27 décembre 2011 substitue la dénomination de Comité Technique à celle de Comité Technique Paritaire

❖ Composition du Comité Technique

- 1) La composition du Comité Technique : l'article 1^{er} du décret n° 2011-2010 tire les conséquences de la **suppression du paritarisme** (les représentants du personnel et des collectivités ne sont plus nécessairement désignés en nombre égal) et du nouveau principe de l'élection des représentants du personnel à un seul tour de scrutin au lieu de deux antérieurement. Le Comité Technique est toujours composé de représentants du personnel et de représentants de l'administration, mais la référence à un nombre égal de représentants de ces deux catégories est supprimée.
- 2) Les représentants du personnel : au moins dix semaines avant la date du scrutin, la délibération de l'organe délibérant de la collectivité auprès de laquelle, est placé le Comité Technique, fixe le nombre de représentants titulaires du personnel. Cette décision est prise après consultation des syndicats déjà représentés au Comité Technique, ou à défaut, des syndicats ou sections syndicales, qui en application de l'article 1^{er} du décret du 3 avril 1985, ont fourni leurs statuts et la liste de leurs responsables à l'autorité territoriale.

La date d'appréciation des effectifs pour le franchissement du seuil de cinquante agents imposant la création d'un Comité Technique est fixée au 1^{er} janvier. En cas de franchissement du seuil de cinquante agents, l'autorité territoriale doit informer le Centre de Gestion, avant le 15 janvier.

3) Les représentants des employeurs locaux : forment avec le président du Comité : le collège des représentants de la collectivité (nouvel article 4 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985). Ils ne sont plus obligatoirement en nombre égal aux représentants du personnel. Le nombre des membres du collège des représentants de la collectivité ne peut toutefois être supérieur à celui du collège des représentants du personnel. En revanche, lorsqu'il est inférieur le président du comité technique, est assisté, s'il est besoin, par un (des) membre(s) de l'organe délibérant et par le (ou les) agent(s) de la collectivité, concerné(s), par les questions ou projets de textes soumis à l'avis du comité. Les participants ne sont cependant pas membres du comité technique.

Les membres du comité représentant la collectivité ou l'établissement sont désignés :

- pour les comités techniques placés auprès des collectivités et des établissements autres que les centres de gestion, par l'autorité territoriale, parmi les membres de l'organe délibérant ou les agents de la collectivité ou de l'établissement ;
- pour les comités techniques placés auprès des centres de gestion, par le président de l'instance de gestion parmi les membres du conseil d'administration issus des collectivités ou établissements ayant moins de cinquante agents et parmi les agents de ces collectivités et établissements ou les agents du centre de gestion.

4) Le mandat : durée, cas de remplacement

- Article 3 en son 1^{er} alinéa : la durée des mandats des représentants du personnel passe de six à quatre ans, à partir de 2014.
- Par contre, la durée du mandat des représentants des employeurs locaux reste alignée sur celle de leur mandat.

Le nouvel article 5 expose les cas de cessation anticipée de mandat pour chaque catégorie de représentants au Comité Technique.

Représentants du personnel : leurs mandats prennent fin par démission ou par défaut de remplir les conditions pour être électeur ou éligible.

Quant aux représentants des employeurs locaux choisis parmi les agents des collectivités, ils sont remplacés lorsqu'ils n'exercent plus leurs fonctions par suite d'une démission, d'un congé de longue maladie ou de longue durée, d'une mise en disponibilité ou de toute autre cause que l'avancement ou encore lorsqu'ils n'exercent plus leurs fonctions dans le ressort territorial du Comité Technique.

Article 6 : en cas de vacance du siège d'un représentant titulaire du personnel, le siège est attribué à un suppléant de la même liste, et en cas de vacance d'un siège de suppléant, le siège est attribué au premier candidat non élu de la même liste.

Jusqu'à présent, lorsque la liste de candidats ne comportait plus de nom, les sièges vacants étaient pourvus par la procédure du tirage au sort.

Désormais, si l'organisation syndicale est dans l'impossibilité de pourvoir aux sièges de titulaires ou de suppléants auxquels, elle a droit, elle désigne directement un représentant parmi les agents relevant du périmètre du Comité Technique éligible au moment de la désignation, pour la durée du mandat restant à courir.

❖ Les élections

1) La date des élections : sera déterminée par un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé des collectivités territoriales, elle sera rendue publique six mois au moins avant l'expiration du mandat en cours.

2) La composition du corps électoral : le nouvel article 8 du décret du 30 mai 1985 pose le principe selon lequel tous les agents exerçant leurs fonctions dans le périmètre du Comité Technique sont électeurs pour la désignation des représentants du personnel.

Les agents sont :

- titulaires, en position d'activité ou de congé parental ou accueillis en détachement ou mis à disposition de la collectivité,
 - stagiaires en position d'activité ou de congé parental,
 - non titulaires de droit public ou de droit privé, bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée ou d'une durée minimale de six mois, ou d'un contrat reconduit successivement depuis au moins six mois, et qui exercent leurs fonctions, ou sont placés en congé rémunéré ou en congé parental.
- Les agents mis à disposition des organisations syndicales sont électeurs dans leur collectivité d'origine.

3) La liste électorale

La date de référence prise en compte pour l'établissement de la liste électorale est celle du scrutin.

Le délai dans lequel les électeurs peuvent vérifier les inscriptions sur la liste électorale, et, le cas échéant, présenter des demandes d'inscription ou des réclamations à l'autorité territoriale, court du jour d'affichage de la liste au vingtième jour précédant la date du scrutin.

4) Les règles d'éligibilité

Le second alinéa de l'article 11 énumère les agents frappés d'inéligibilité : les agents atteints d'une affection de longue durée, les agents ayant fait l'objet d'une sanction du 3^{ème} groupe prévue par l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984.

En revanche, sont éligibles les agents en congé parental ou en congé de présence parentale.

5) La constitution des listes de candidats

L'article 12 abandonne l'ancien principe de représentativité des organisations syndicales aux élections professionnelles, il dispose, que désormais, les candidatures sont présentées par les organisations syndicales qui remplissent les conditions fixées à l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 :

« *Peuvent se présenter aux élections professionnelles :*

1° *Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ;*

2° *Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1°.*

Pour l'application du 2°, ne sont prises en compte en qualité d'unions de syndicats de fonctionnaires que les unions de syndicats dont les statuts déterminent le titre et prévoient l'existence d'organes dirigeants propres désignés directement ou indirectement par une instance délibérante et de moyens permanents constitués notamment par le versement de cotisations par les membres.

Toute organisation syndicale ou union de syndicats de fonctionnaires créée par fusion d'organisations syndicales ou d'unions de syndicats qui remplissent la condition d'ancienneté mentionnée au 1° est présumée remplir elle-même cette condition.

Les organisations affiliées à une même union ne peuvent présenter des listes concurrentes à une même élection.

Les contestations sur la recevabilité des candidatures déposées sont portées devant le tribunal administratif compétent dans les trois jours qui suivent la date limite du dépôt des candidatures. Le tribunal administratif statue dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la requête. L'appel n'est pas suspensif.»

Les listes de candidats doivent être déposées par les organisations syndicales au moins six semaines avant la date du scrutin.

L'article 13 dispose que le délai accordé à l'autorité territoriale pour vérifier l'éligibilité des candidats après la date de limite de dépôt des listes est porté de trois à cinq jours francs. A l'expiration de ce délai de cinq jours, le délégué de liste a trois jours francs pour procéder aux rectifications nécessaires. La liste ainsi modifiée ne peut présenter des candidats que si elle comprend un nombre de noms égal au moins aux deux tiers des sièges de représentants titulaires et suppléants à pourvoir.

6) L'organisation du scrutin

Article 21-3 du décret : la liste des agents admis à voter par correspondance doit être affichée de quinze à vingt jours au moins avant la date des élections. La date limite à laquelle la liste peut être rectifiée passe quant à elle de douze à quinze jours au moins avant le scrutin.

En plus du vote à l'urne, la possibilité de recourir au vote électronique est posée avec des modalités qui seront fixées par décret. La décision est prise par l'autorité territoriale après avis du Comité Technique compétent.

Article 21-7 : l'émargement des votes par correspondance : le président de l'instance de gestion, après consultation des organisations syndicales candidates fixe une heure de début des opérations d'émargement antérieure à celle de la clôture du scrutin. L'arrêté portant ces mesures doit au plus tard être pris dix jours avant le scrutin.

Article 21 : proclamation des résultats

Le mode de répartition des sièges reste la proportionnelle avec attribution des restes à la plus forte moyenne. Si la liste ne comporte pas un nombre de noms égal au nombre de sièges (titulaires et suppléants) à pourvoir, l'organisation syndicale ne peut pas prétendre à plus de sièges titulaires et suppléants du personnel que ceux pour lesquels elle a proposé des candidats.

Le procès-verbal récapitulatif de l'ensemble des opérations électorales, établi par le bureau central de vote, après récolement des opérations de chaque bureau, doit préciser :

- le nombre de votants,
- le nombre de suffrages valablement exprimés,
- le nombre de votes nuls,
- le nombre de voix obtenues par chaque liste en présence

Lorsqu'une liste a été présentée par un syndicat affilié à une union de syndicats de fonctionnaires, le procès-verbal doit préciser l'organisation nationale syndicale à laquelle se rattache le syndicat.

En cas de liste commune à plusieurs organisations syndicales distinctes, le procès-verbal doit préciser la base de répartition des suffrages exprimés (répartition rendue publique par les organisations syndicales lors du dépôt des candidatures, ou à défaut d'indication, répartition à parts égales entre les organisations syndicales).

7) La désignation des suppléants se fait suivant l'ordre de présentation de la liste.

En cas de liste de candidats ne comportant pas un nombre de noms égal au nombre de sièges à pourvoir (représentants titulaires et suppléants), l'organisation syndicale ne peut prétendre à l'obtention de plus de sièges que ceux pour lesquels elle a proposé des candidats.

8) Le recours contentieux contre les opérations électorales

Article 21 en son II : les organisations syndicales disposent de cinq jours francs, à compter de la proclamation des résultats, pour contester ces opérations. Les contestations sont portées devant le président du bureau central de vote, puis le cas échéant, devant la juridiction administrative. Le président du bureau de vote, a quarante huit heures pour statuer.

❖ Le fonctionnement du Comité Technique

- Absence de paritarisme : L'article 26 du décret du 30 mai 1985 est réécrit pour tenir compte de la suppression du paritarisme numérique. L'avis du Comité est émis à la majorité des représentants du personnel présents ayant voix délibérative. En cas de partage des voix, l'avis du comité est réputé donné.
- Maintien facultatif du paritarisme : conformément à l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984, une délibération peut, cependant, prévoir le recueil par le Comité de l'avis des représentants de la collectivité. Cet avis des représentants de la collectivité, qui est facultatif, doit être prévu, par la délibération fixant le nombre de représentants du personnel à ce même comité, ou par une délibération adoptée dans les six mois suivant le renouvellement de l'organe délibérant intervenant entre deux renouvellements du comité. Dans ce cas, l'avis du Comité est rendu, avec le vote de ce second collège (selon les mêmes règles de partage de voix). Chaque collège émet en effet, son avis à la majorité des membres présents ayant voix délibérative : deux votes séparés dans deux collèges distincts de représentants. En cas de partage des voix au sein du collège, l'avis de celui-ci, est réputé avoir été donné.

Le quorum : l'article 30 le fixe à la moitié des représentants du personnel.

Lorsqu'une délibération impose de recueillir également l'avis des représentants de la collectivité, la moitié au moins de chaque collège doit être présente. Le quorum se calcule par collège. Si le quorum n'est pas atteint, dans l'un ou l'autre collège, une nouvelle convocation doit être adressée aux membres du Comité dans les huit jours. Celui-ci siège alors valablement, quel que soit le nombre de membres présents.

Un nouvel article 30-1 dispose que lorsqu'une question nécessite une délibération de la collectivité et, a recueilli un avis unanimement négatif des représentants du personnel, le Comité doit de nouveau examiner ce dossier dans un délai compris entre huit et trente jours, quelque soit le nombre de représentants présents.

Lorsqu'un représentant titulaire ne peut prendre part à une séance du comité pour cause d'empêchement, l'article 2 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985, précise qu'il peut se faire remplacer par n'importe lequel des représentants suppléants.

Toutefois, pour les représentants du personnel, cette faculté ne joue qu'entre représentants élus sur une même liste de candidats :

- 👉 ou désignés par l'organisation syndicale dans les cas prévus au 3^{ème} alinéa de l'article 6 (désignation par l'organisation syndicale dans l'hypothèse de la vacance du siège d'un représentant suppléant du personnel et de l'absence de candidat non élu de la même liste), la désignation du représentant a lieu pour la durée du mandat restant à courir, parmi les agents relevant du périmètre du comité technique, éligibles au moment de la désignation,
- 👉 ou tirés au sort selon la procédure prévue à l'article 20.

❖ Les structures de coopération

Le texte liste les cas de comités techniques communs, reprenant les termes de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 : EPCI et communes adhérentes d'une part, EPCI et Comité Intercommunal d'action sociale (CIAS) rattaché d'autre part, EPCI, communes et CIAS rattachés, enfin. Dans ces hypothèses, les délibérations concordantes déterminent la structure de rattachement du comité et la répartition des sièges entre les représentants des ces collectivités et établissements.

❖ Les attributions des comités techniques

Les comités techniques sont consultés pour avis pour les questions relatives :

- 1) à l'organisation et au fonctionnement des services,
 - 2) aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels,
 - 3) aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences,
 - 4) aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents,
 - 5) à la formation, à l'insertion et à la promotion de l'égalité professionnelle,
 - 6) aux sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.
- Les comités techniques sont également consultés sur les aides à la protection sociale complémentaire, lorsque la collectivité territoriale ou l'établissement public en a décidé l'attribution à ses agents, ainsi que sur l'action sociale.
- Les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois font l'objet d'une information des comités techniques.

III – Le cas particulier du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT)

Un article 33-1 inséré dans la loi du 26 janvier 1984, par la loi du 5 juillet 2010, impose la création d'un CHSCT dans les mêmes conditions que les comités techniques, donc pour les collectivités et établissements employant au moins cinquante agents (auparavant 200 agents) ainsi que dans les centres de gestion pour les collectivités affiliées employant moins de cinquante agents. Des CHSCT spéciaux ou locaux peuvent aussi être créés par l'organe délibérant.

Le décompte des voix au Comité Technique et au CHSCT est simultané (sauf si le CHSCT a un périmètre plus petit).

Le décret du 27 décembre 2011 introduit un nouvel article 15-1 dans le décret du 30 mai 1985 afin de régler les modalités de décompte des bulletins de vote, lorsqu'à l'occasion des renouvellements des comités techniques, il est prévu de mettre en place un CHSCT dans un périmètre plus petit que celui du Comité Technique.

En pareille hypothèse, les bulletins de vote des électeurs relevant du CHSCT doivent faire l'objet d'une comptabilisation et d'un dépouillement séparés.

Si, le vote se déroule par correspondance, l'enveloppe extérieure doit comporter, outre les mentions exigées par l'article 21-6 du décret du 30 mai 1985 : « élections au comité technique de ... », celle du CHSCT concerné.

Dans tous les cas, les bulletins des électeurs au CHSCT font l'objet d'une comptabilisation et d'un dépouillement séparés. Le nombre de voix comptabilisées pour chaque liste en présence doit être mentionné au procès-verbal récapitulatif des opérations électorales.

Avec ce nouveau décret, la mission des ACMO (agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité) est dédoublée : des assistants de prévention joueront un rôle de proximité, des conseillers de prévention assureront une coordination. Une prochaine circulaire précisera les moyens à leur disposition.

La prévention prend une place de premier plan

Comme pour les comités techniques, les avis émis par les CHSCT, sont validés s'ils sont précédés, d'une part d'une consultation des représentants des organisations syndicales et, d'autre part, si une délibération le prévoit, de celle des représentants de l'administration.

Les missions des CHSCT sont définies à l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984 :

- contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail,
- veiller à l'observation des prescriptions légales en ces matières.

En outre, le CHSCT se réunit obligatoirement à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves.

Jusqu'à présent la loi du 26 janvier 1984 ne mentionnait pas les missions générales du comité, qui étaient en revanche, détaillées par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

IV – Les modifications concernant les Commissions Administratives Paritaires

Le décret du 27 décembre 2011 introduit dans le décret du 17 avril 1989 relatif aux Commissions Administratives Paritaires des modifications similaires à celles apportées aux Comités Techniques quant aux durées du mandat et aux conditions d'accès des organisations syndicales aux élections professionnelles. En revanche, les Commissions Administratives Paritaires, restent, précisément, composées, d'un nombre égal des représentants du personnel et de représentants des employeurs locaux. La durée du mandat des représentants des employeurs locaux reste alignée sur celle de leur mandat.

❖ Composition des Commissions Administratives Paritaires

1) La détermination du nombre de représentants du personnel : les effectifs, sont comme pour les Comités Techniques, appréciés au 1^{er} janvier de l'année de l'élection. Sont pris en compte, les agents, qui ont la qualité d'électeur à la lecture de l'article 8 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989.

Lorsque le mandat des représentants du personnel arrive à son terme dans l'année, les collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion doivent informer ce dernier des effectifs qu'ils emploient avant le 15 janvier.

2) La durée du mandat des représentants du personnel élu et le remplacement en cours de mandat : La durée du mandat des représentants du personnel des Commissions Administratives Paritaires est désormais fixée à quatre ans au lieu de six, à partir de 2014.

Ce mandat est renouvelable.

Article 6 alinéa 3 du décret du 17 avril 1989 : lorsqu'une liste se trouve dans l'impossibilité de nommer un remplaçant, avant de recourir à la procédure du tirage au sort, l'organisation syndicale a désormais la faculté de désigner son représentant parmi les fonctionnaires relevant du périmètre de la CAP, éligibles au moment de la désignation et appartenant au même groupe hiérarchique que le représentant à remplacer, pour la durée du mandat restant à courir.

Dernier alinéa de cet article 6 : en cas d'avancement de grade, de promotion interne, de reclassement, d'intégration dans un grade classé dans un groupe hiérarchique supérieur, l'élu à la Commission peut continuer de représenter le groupe hiérarchique dont il relevait antérieurement

❖ Les élections

1) Les élections : se déroulent sur un seul tour de scrutin à la proportionnelle. Leur date est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé des collectivités territoriale, six mois au moins avant l'expiration du mandat en cours.

2) Les listes électorales : la date de scrutin sert de référence pour l'établissement de la liste électorale par l'autorité territoriale.

L'article 8 du décret énonce les agents qui ont la qualité d'électeurs : fonctionnaires titulaires à temps complet ou à temps non complet, en détachement (dans leur collectivité d'origine et dans leur collectivité d'accueil : sauf si la même Commission est compétente dans les deux cas), en congé parental. Sont donc exclus : les non titulaires et les stagiaires. Les fonctionnaires mis à disposition sont électeurs dans leur collectivité d'origine.

Les électeurs peuvent demander leur inscription ou des rectifications jusqu'au vingtième jour précédant la date de scrutin.

3) La constitution des listes de candidats

L'article 12 du décret est mis en conformité avec les nouvelles conditions d'accès aux élections professionnelles fixées par l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983.

Les listes de candidats doivent être déposées au moins six semaines avant la date du scrutin.

L'autorité territoriale dispose après la date de dépôt des listes, d'un délai de cinq jours pour vérifier les conditions d'éligibilité des candidats. Les rectifications sont possibles dans un délai de trois jours francs.

La liste des électeurs admis à voter par correspondance est affichée au moins vingt jours avant la date des élections, et les rectifications sont possibles jusqu'à quinze jours avant le scrutin.

4) Le recours au vote électronique

L'article 17-2 prévoit que l'autorité territoriale peut après avis du Comité Technique décider de recourir au vote électronique.

5) La proclamation des résultats

Article 24 : le bureau central de vote établit un procès-verbal récapitulatif de l'ensemble des opérations électorales faisant état des nombres des : votants, suffrages valablement exprimés, votes nuls et de voix obtenues par chaque liste en présence.

Le préfet établit un tableau récapitulatif départemental mentionnant le nombre d'électeurs inscrits, de votants, de suffrages exprimés et de suffrages obtenus par chaque liste. Ce tableau est communiqué aux organisations syndicales qui en font la demande par écrit.

6) Le recours contentieux contre les opérations électorales

Article 25 : les contestations sur la validité des opérations électorales doivent être portées dans un délai de cinq jours francs à compter de la proclamation des résultats devant le président du bureau central de vote, puis le cas échéant, devant la juridiction administrative.

7) Le fonctionnement des commissions

Article 27 : la convocation doit être désormais accompagnée de l'ordre du jour.

Dialogue social

Une rénovation en attente d'un second souffle

Alors que la loi sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique fête son quatrième anniversaire, son impact reste aujourd'hui limité. Mais les élections professionnelles du 4 décembre pourraient changer la donne.

«**E**n attendant les élections professionnelles du 4 décembre...» La phrase pourrait résumer la mise en œuvre de la loi sur la rénovation du dialogue social du 5 juillet 2010 au sein des collectivités. Ces élections, qui renouvelleront les organes de consultation de la fonction publique territoriale, seront les premières organisées sur la base des nouveaux critères de représentativité des syndicats et des nouvelles règles d'accès aux élections et de répartition des sièges. Elles font figure de mesure phare de la loi en raison de leur probable effet «revitalisant» sur les relations sociales au sein des collectivités.

Pratiques préexistantes

«Ce scrutin donnera, sans doute, un nouveau souffle au dialogue», estime Céline Couriat, directrice générale adjointe chargée des ressources humaines et des relations sociales de la ville et de la communauté d'agglomération d'Amiens (lire p.53). «Cela pourrait apporter des changements, confirme Olivier Mourot, pour la fédération

JURIDIQUE

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 :

- renforce la place de la négociation et élargit son champ ;
- consacre l'élection comme source de la représentativité et de la légitimité des syndicats ;
- réforme les comités techniques ;
- crée un conseil commun de la fonction publique ;
- crée des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;
- améliore les garanties de carrière des agents investis de mandats syndicaux ;
- supprime l'obligation de paritarisme numérique entre représentants de la collectivité et du personnel dans les instances.

Interco-CFDT. Même si, dans l'absolu, afin de rénover le dialogue social, il faudrait créer un "Medef territorial" pour négocier au nom de l'ensemble des employeurs territoriaux.»

Les autres dispositions de la loi de 2010 (lire ci-contre) ne semblent pas avoir «rénové» le dialogue social, mais elles ont permis d'en élargir le champ (lire l'exemple de Calais p.53) et de le consolider. «La loi a posé des méthodes et permet d'aborder des sujets qui n'étaient pas versés au dialogue social auparavant», souligne Caroline Mézière, directrice des ressources et des relations humaines au conseil général de la Somme (2200 agents). Elle a surtout entériné des évolutions qui avaient déjà eu lieu. «Depuis quelques années, le dialogue s'impose de lui-même au regard des difficultés rencontrées par les agents et des contraintes budgétaires. Il y a une prise de conscience des deux côtés», souligne Bruno Collignon, président de la FA-FPT. Elle a aussi donné un cadre réglementaire à des pratiques préexistantes de groupes de travail, comités de pilotage et autres comités de suivi

associant syndicats et représentants de la collectivité. Pour autant, «là où la qualité du dialogue n'était pas bonne, les nouvelles règles n'ont pas permis de faire évoluer les situations», estime Daniel Leroy, président du centre de gestion de la FPT de Seine-et-Marne et de la formation spécialisée n°4 «questions sociales» du CSFPT.

Le paritarisme en question

Quant à la suppression de l'obligation du paritarisme numérique dans les comités techniques (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, sa portée dépend de la taille de la collectivité. D'un côté, d'importantes structures ont saisi cette opportunité, car «la parité numérique est plus un symbole que réellement utile au dialogue social», estime Caroline Mézière. Ainsi, au conseil général de la Somme, les représentants de l'administration sont passés de douze à huit au sein du comité technique.

En revanche, dans les petites collectivités, la fin du paritarisme représenterait un risque selon Daniel Leroy : «A la différence des grandes structures, où la fin du paritarisme ne pose pas problème car les représentants de l'administration forment un "tout votant", dans les CT des centres de gestion, il existe une représentation plurielle qui ne vote pas selon des consignes, ou en fonction de l'appartenance politique ou syndicale, mais du dossier sur la table. Il était donc primordial que l'on puisse conserver un équilibre numérique.»

L'accès aux élections professionnelles élargi

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 a élargi les conditions d'accès aux élections professionnelles en ne conditionnant plus la présentation de listes, par les syndicats, à certains critères de représentativité ou au bénéfice d'une présomption de représentativité. Pourront se présenter aux élections professionnelles du 4 décembre les syndicats qui, dans la fonction publique où celles-ci sont organisées, sont constitués depuis au moins deux ans et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance, ou sont affiliés à une union de syndicats qui remplit ces critères. Conséquence directe de cette ouverture au plus grand nombre, les scrutins ne comporteront plus qu'un seul tour.

Hélène Pezanowski,
directrice des ressources
humaines de Calais.



R. BARON/LIGHT MOTIV

**Calais (Pas-de-Calais) • 1 300 agents
• 72 900 hab.**

La loi a donné un cadre aux échanges

A la suite de la loi du 5 juillet 2010, la ville de Calais a saisi l'opportunité offerte par le texte d'élargir les attributions du comité technique. « Ainsi, nous avons pu aborder de nouveaux points, comme la protection sociale complémentaire, la formation et l'insertion par le biais des emplois d'avenir », indique Hélène Pezanowski, directrice des ressources humaines. Les questions relatives aux conditions de travail ont également été intégrées au comité d'hygiène et de sécurité. « Les organisations syndicales étaient auparavant associées aux réflexions sur ces sujets, mais les discussions étaient moins formalisées. La loi a donné un cadre. Et c'est une bonne chose, car il est intéressant d'avoir des positions "officielles" sur un

nombre de sujets plus important et de reconnaître le lieu du dialogue », souligne Hélène Pezanowski. Au-delà de ces évolutions, l'impact de la loi reste relativement limité à Calais, parce qu'une partie des dispositions n'a pas encore bénéficié de décret d'application. Selon Hélène Pezanowski, le scrutin professionnel du 4 décembre marquera la véritable mise en œuvre de la loi pour la FPT. « Ces élections vont conduire à des évolutions car de nouvelles représentations, et donc positions, vont émerger », souligne la DRH.

CONTACT

Hélène Pezanowski, email :
helene.pezanowski@mairie-calais.fr

À RETENIR

La loi doit être considérée
comme un moyen d'élargir et
de formaliser le dialogue social.

F. CALCAVECHIA

**Ville et CA d'Amiens (Somme) • 33 communes
• 3 400 agents • 179 100 hab.**

Une affaire d'individualités

« Nous avons déjà instauré un agenda social dans lequel nous définissons des thèmes de travail avec les organisations syndicales, au-delà des instances formelles. Ce mode de fonctionnement nous a permis d'entrer dans un processus de négociation plus vertueux et de désamorcer certains conflits », explique Céline Couriat, directrice générale adjointe, chargée des ressources humaines et des relations sociales de la ville et de la communauté d'agglomération d'Amiens. Pour autant, le dialogue social reste avant tout une affaire d'individualités. « Nous avons des rendez-vous mensuels avec certains syndicats, tandis que d'autres refusent ce travail en amont, ne souhaitant s'exprimer que dans les instances. Et, si nous avons élargi le champ de dialogue, certains ne voient pas d'intérêt à traiter de tous les

sujets, comme le télétravail », rapporte Céline Couriat. La collectivité a tout de même souhaité donner des gages aux syndicats en mettant fin au paritarisme numérique, en 2015, au sein du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. « C'est une manière de montrer aux syndicats notre volonté de dialoguer », indique Céline Couriat. En parallèle, une charte de bonnes relations est à l'étude pour rappeler que les échanges doivent rester courtois et respectueux. « Ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui », relève Céline Couriat.

CONTACT

Céline Couriat, email :
c.couriat@amiens-metropole.com

À RETENIR

La loi a permis de donner
des gages de bonne volonté
aux organisations syndicales.



Céline Couriat, directrice générale adjointe, chargée des ressources humaines et des relations sociales de la ville et de l'agglo d'Amiens.

FONCTION PUBLIQUE

Conditions de travail : l'administration peut largement mieux faire

Martine Doriac | A la Une RH | France | Toute l'actu RH | Publié le 19/05/2014

Après un premier Livre blanc, en 2012, sur la souffrance au travail des fonctionnaires, la Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF), qui regroupe notamment le syndicat de territoriaux SA-FPT et le syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire prépare une seconde étude sur leurs conditions de travail. Assortie de nombreux témoignages et textes de référence, elle sera publiée mi-juin.



[1]

Ils ont choisi la date du 15 mai pour présenter leur travail. Une façon, jugée plus constructive par la Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF),^{(1) [2]}, de se démarquer du mot d'ordre de grève lancé ce jour-là par les autres organisations syndicales de fonctionnaires.

Suite à un premier Livre blanc sur la souffrance au travail, publié par la FGAF en novembre 2012, de nouveaux témoignages et points de vue, accompagnés de nombreuses références, vont être publiés le 16 juin dans un second livre blanc sur « Les conditions de travail des fonctionnaires et des agents publics ».

Défaut d'écoute - Assez remontés sur la qualité du dialogue social dans la fonction publique, ils estiment que leur précédent travail sur la souffrance au travail a été trop peu pris en compte. « Madame Lebranchu (ministre de la fonction publique, Ndlr) n'a pas daigné reconnaître la qualité de notre travail », déplore François Portzer, secrétaire général de la FGAF, également président du Snalc-FGAF, syndicat de professeurs des écoles, des collèges, des lycées, qui a envoyé, le 7 avril, une lettre ouverte à Manuel Valls intitulée « Quel dialogue social pour la fonction publique d'Etat ? Deux mesures d'urgence ».

Ce que sa fédération estime être un défaut d'écoute des agents est décortiqué dans l'ouvrage de 384 pages à paraître le 16 juin. Après l'inventaire de 2012 sur les symptômes et effets de la souffrance au travail, ses auteurs demandent que soit mis en place un « système de gestion de la sécurité et de la santé au travail » qui témoignerait d'une meilleure prise en compte des difficultés auxquelles sont confrontés les agents dans l'exercice de leurs métiers.

Violence au travail et sentiment d'injustice - Pour l'instant, prenant au mot les consignes d'évaluation des performances de l'administration, ils la notent d'un petit 2,6 sur 10. « La place laissée à l'initiative constructive est inexistante » estime José Razafindranaly qui suggère une approche intégrée plus globale que la seule prise en compte, dans de récents accords, des risques psycho-sociaux, du harcèlement ou de l'égalité professionnelle.

Exemple de surdité de l'administration, selon ces représentants syndicaux, l'absence de mention du taux d'actes de violences physiques envers le personnel dans le bilan social des ministères. « La quasi-totalité des témoignages met en exergue des situations de violence au travail, associées à un très puissant sentiment d'injustice. Ce sont des situations de violence vécue ou ressentie qui suscitent de la souffrance et contribuent à la dégradation de la santé », précise José Razafindranaly, commissaire divisionnaire honoraire, membre du Syndicat national des commissaires de police, qui a coordonné l'étude et parle de « violence latente, diffuse, insidieuse, insupportable car elle vient de la hiérarchie qui devrait protéger les agents ».

Le dialogue social : une politique publique à part entière - A partir du constat de carence d'un dispositif d'accompagnement et de soutien et d'une évaluation du dispositif de concertation, la FGAF revendique un dialogue social qui serait considéré comme une politique publique à part entière.

« Reconnaître que la qualité de la fonction publique est une politique publique à part entière sur laquelle le Parlement peut exercer son contrôle sur la base de l'article 24 de la Constitution serait un bond révolutionnaire », estime José Razafindranaly. « On est comme dans un navire ou il n'y a pas d'évaluation des moyens de définir la trajectoire », décrit de son côté Michel Durand, secrétaire général du Syndicat national des inspecteurs des finances publiques, également membre de la FGAF.

Le droit européen, plus protecteur des conditions de travail – Dans ce panorama critique, à quelques jours des élections européennes, le cadre réglementaire européen en matière de conditions de travail est appelé à la rescousse par la FGAF. Jugées plus protectrices mais insuffisamment connues, ses références sont :

- l'article 31 du titre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur les « conditions de travail justes et équitables »,
- les articles 151 à 161 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'article 153 sur l'information et la consultation des travailleurs,
- ainsi que la directive cadre 89/391/CEE du conseil du 12 juin 1989 sur l'amélioration de la santé et la sécurité des travailleurs au travail,
- et différentes directives multisectorielles, notamment sur la violence de tiers et le harcèlement au travail et sur un service de qualité dans les administrations des gouvernements centraux.

« Le droit européen est protecteur à condition de le savoir » rappelait encore José Razafindranaly, le 15 mai, lors de la présentation du Livre blanc.

La qualité de l'autorité hiérarchique, comme condition du bien-être au travail - La confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), qui regroupe 41 organisations, et dont la FGAF fait partie à l'échelle européenne, a consulté ses membres sur les mesures prioritaires à prendre dans ce domaine de l'amélioration des conditions de travail.

Les témoignages pointent la qualité de l'autorité et l'existence de conditions satisfaisantes de sécurité comme deux points essentiels. Dans l'une de ses nombreuses propositions, la FGAF retient, pour la fonction publique, le bon exercice de l'autorité statutaire, qui doit selon cette organisation, prendre des décisions, protéger les personnes qu'elle dirige, assumer ses responsabilités et avoir une vision.

« Des cadres qui souffrent mais ne le disent pas »

Déborah Infante-Lavergne, vice-présidente du Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV) ^{(2) [3]}

« C'est très compliqué pour nous qui travaillons dans le domaine de la santé publique vétérinaire de parler de souffrance au travail. Notre organisation syndicale a fait trois enquêtes depuis 2008 pour trouver les raisons de la souffrance des cadres dans le secteur sanitaire. La plupart du temps, les raisons sont très concrètes. Avec la réduction des effectifs, dans la fonction publique, les agents n'ont plus le temps de réfléchir. Dans une société où l'on sécurise tout ce qui est fait, on met en place tellement d'outils de reporting et de suivi que les agents passent leur temps à remplir des tableaux.

Outils informatiques inadaptés - Les difficultés ont grandi depuis que notre administration a supprimé l'usage de la suite Office au profit des logiciels libres Open Office. Les agents passent un temps fou à essayer de rendre compatibles ces outils. Dans des services où les effectifs ont été réduits de 20 %, des agents consacrent une heure et demi à essayer d'ouvrir un tableur alors que cela leur prenait cinq minutes auparavant.

Avant de partir en mission, ils doivent remplir cinq ou six formulaires sur ces logiciels incompatibles entre eux, ce qui les oblige à tout ressaisir : l'un de suivi de l'activité, l'autre d'utilisation de leur temps, un autre de frais de déplacement, un quatrième au retour pour informer le ministère de l'agriculture, un cinquième pour la direction des fraudes, etc. Ils passent ainsi plus de temps à expliquer ce qu'ils font qu'à faire.

Une collègue qui partait à Bruxelles pour une négociation sur le bien-être animal a ainsi passé trois heures pour obtenir son billet de train. Un autre passe autant de temps à remplir ses agendas professionnel et personnel car l'agenda professionnel n'est pas compatible avec celui d'un téléphone mobile...

On nous dit qu'il faut réduire les effectifs. Or ce n'est pas de réduction d'effectifs dont on a besoin, mais de travailler intelligemment. Cela devient très lourd à gérer. La fusion de 2010, dans le champ de la sécurité sanitaire, fait que nous dépendons de trois ministères. Chacun veut de l'information pour son ministre sans qu'il y ait de logique de compatibilité entre les logiciels utilisés. Ce qui pouvait passer dans un contexte de « vaches grasses » avec pléthore de moyens ne passe plus aujourd'hui.

Il est en outre très compliqué d'essayer d'impliquer des agents dans une réorganisation administrative quand il n'y a pas la volonté de leur simplifier la vie au travail. On ne peut pas, au moment où l'on réduit les effectifs complexifier la vie des agents. Quand il y a trois comptes rendus différents à faire, des agents, consciencieux, abandonnent ou viennent travailler avec leur ordinateurs personnels pour pouvoir utiliser Excel, ce qui peut inquiéter en termes de sécurité.

Dans nos enquêtes, le sujet informatique revient sur toutes les lèvres. Nous ne sommes pas contre les reporting mais cela ne peut pas se faire de manière excessive, au risque, avec la réduction d'effectifs, de ne plus faire notre travail. Dans l'une des enquêtes, sur une échelle de un à cinq, 16 % des cadres vétérinaires se positionnent sur les deux derniers échelons pour exprimer leur malaise au travail. Et 3 % disent qu'ils ont recours à une aide médicale pour faire face à leur travail. C'est une population de cadres qui souffre mais ne le dit pas ».

Le choix du bien-être

Alain Cyranber- Id Effcience n°2- décembre 2013

La démarche Qualité de Vie au Travail, un an après sa mise en place, a montré aux agents de la Ville d'Haubourdin que leur Direction s'intéressait à leur bien-être, ce qui est naturellement positif pour le climat social...



L'opération QVT, première du genre, pour la commune, réalisée à l'attention des agents, tous services et toute ancienneté confondus, répond aux thématiques de santé, sécurité et pénibilité au travail, de climat social, en lien étroit avec la lutte contre l'absentéisme, de la communication et la circulation de l'information, du dialogue avec les représentants du personnel, de la rémunération, en lien avec l'investissement personnel (refonte du régime indemnitaire), des entretiens d'évaluation annuels, de la formation et de la GPEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences). Au lieu de distribuer à ses agents un questionnaire « clefs en mains », la mairie a souhaité l'élaborer elle-même, afin qu'une majorité d'agents se sente concernée. L'objectif étant d'obtenir des réponses concrètes à des problèmes spécifiques à la collectivité. Un groupe de travail composé de directeurs, de responsables de service et de représentants du personnel, a été constitué, pour la récolte de différents avis et ressentis.

Les enjeux multiples de la QVT

Si les actions bénéfiques sur les conditions de travail revêtent aujourd'hui des enjeux multiples, la QVT constitue un facteur clé de performance, car elle permet de réduire les problèmes de santé liés au travail (stress, troubles musculo-squelettiques,...). Par ailleurs, la QVT permet de renforcer le sentiment d'appartenance, la motivation du personnel et l'attractivité de l'établissement. Enfin, avec ses incidences fortes sur l'implication et la participation du personnel, la QVT constitue un facteur essentiel d'innovation. Aussi, d'après une étude menée par Sofaxis, la perception qu'ont les agents de leur état de santé dépend directement de la qualité de leurs relations avec leur encadrement et leurs collègues. C'est la raison pour laquelle et face aux attentes de ses agents, la Direction des services souhaitait dresser un diagnostic de la collectivité et atteindre des objectifs concrets et perceptibles.

5 OBJECTIFS ATTEINTS



Apporter à la Direction Générale une vision précise et objective du climat social au sein de l'établissement. Le dossier statistique et la synthèse des résultats fournis par le prestataire donnent un aperçu global du taux de satisfaction des agents. Celui-ci est situé dans la moyenne basse, en comparaison des autres études menées par Sofaxis dans des collectivités similaires.



Synthétiser les résultats et définir un plan d'actions visant à améliorer la qualité de vie au travail (organisation du travail, formations, etc.). Même si certains résultats étaient plus ou moins prévisibles ou du moins envisagés, l'enquête a permis de les confirmer, puis de les pondérer et ainsi de définir des priorités dans les axes d'amélioration.



Recenser de manière anonyme le sentiment des agents sur l'organisation et leur bien-être au travail. Même s'il reste satisfaisant, le taux de retour peut paraître décevant, compte tenu des efforts faits en matière de communication. Sur les 397 questionnaires envoyés, 261 ont été retournés, soit 65,7 % de retour. Le secteur dont le taux de retour est le plus élevé est celui des agents travaillant au sein des écoles : taux de retour de plus de 80 %. Concernant ce taux, soit certains agents n'ont pas souhaité ou osé s'exprimer, de peur d'être identifiés, soit certains agents ne se sentent pas concernés par la démarche, et/ou ne prêtent pas suffisamment d'importance à la qualité de vie au travail.



Améliorer la performance organisationnelle, la qualité de service, et permettre une meilleure maîtrise de l'absentéisme.



Suivre les évolutions liées à la démarche QVT. En plus des indicateurs de suivi des différentes actions, un questionnaire identique sera réitéré dans un délai de 2 ans, afin de pouvoir évaluer l'impact des actions mises en place, et les évolutions en matière de qualité de vie au travail

Des actions menées à bien

En matière d'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants : la parution du Livret d'accueil, réalisé intégralement en interne, puis distribué à l'ensemble des agents. Il contient de nombreuses informations utiles sur les spécificités de la fonction publique territoriale (statut, droits et obligations, etc.), mais aussi sur l'organisation, le rôle des différents services. C'est un moyen de mieux s'intégrer et d'appréhender son nouvel environnement de travail dans les meilleures conditions.

En matière de dialogue social : des réunions ont lieu de manière trimestrielle, et permettent aux représentants du personnel d'échanger avec les directeurs, dans un contexte plus ouvert que lors des Comités Techniques Paritaires.

En matière de communication : les échanges sur les projets propres aux services, et les projets inter services sont facilités, du fait de réunions de Direction hebdomadaires. L'information circule également mieux grâce aux réunions Directeurs / Chefs de service, et les réunions de service. Une Newsletter RH a été créée...

En matière d'évaluation et de gestion des carrières : fin du système de notation, remplacé définitivement par l'Entretien Annuel, ou entretien d'évaluation. Déjà mise en place depuis plusieurs années, la démarche de l'entretien annuel a été redynamisée, avec un document d'entretien annuel plus attractif et moins lourd à utiliser. Cette année, presque 100 % des entretiens annuels ont été réalisés. Pour répondre à une volonté de mieux valoriser les efforts, le régime indemnitaire a été modifié : création d'une prime d'implication et de motivation, dont le montant est calculé en fonction des évaluations du document d'Entretien Annuel (pratiques professionnelles individuelles ou collectives, niveau d'atteinte des objectifs, etc.), le calcul des primes est donc transparent et les marges de progrès plus visibles... Enfin, au niveau Santé et Sécurité au travail, des sensibilisations aux Troubles Musculo-squelettiques (T.M.S) ont été menées. Afin d'impliquer l'ensemble de ses agents dans ce processus d'amélioration continue, la commune a mis en route une boîte à idées (version informatique et version papier), dans le but de favoriser la remontée d'information et de développer une culture de management participatif... ■

Alain Cyranbér

À la Libération, droit syndical et droit de grève ont été recon- nus aux fonctionnaires, à l'exception de certaines catégories participant directement à l'exercice de la force publique¹, et le statut général des fonctionnaires de l'État voté en 1946² a posé les fondations qui régissent encore aujourd'hui le cadre juridique de la fonction publique, dont le périmètre s'est élargi en 1984 et 1986 à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Il repose sur l'idée fondamentale que le service public, qui remplit une fonction sociale essentielle et est mû par l'intérêt général, n'est pas un métier comme un autre, en particulier parce qu'il doit préserver en toutes circonstances les principes d'égalité, de neutralité, de continuité et de mutabilité (adaptation à l'évolution des besoins). Il en résulte que l'administration doit pouvoir, à tout moment, de façon unilatérale, modifier la situation de ses agents, et c'est pourquoi ceux-ci sont placés vis-à-vis d'elle dans une « situation statutaire et réglementaire » comme l'affirme l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces mêmes principes inspirent aussi la construction d'une fonction publique de carrière et la clarification des droits et obligations des fonctionnaires.

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

Les règles régissant la composition, les compétences, le fonctionnement des différentes instances consultatives sont fixées par les textes particuliers à chacune des trois fonctions publiques⁵, avec de nombreuses différences dans les modalités d'application, mais les principes généraux sont les mêmes.

- (1) Les préfets et sous-préfets n'ont pas le droit syndical, les militaires de carrière n'ont ni le droit syndical ni la liberté d'association.
- Ont le droit de se syndiquer mais ne disposent pas du droit de grève : les personnels des compagnies républicaines de sécurité, les personnels de police, les personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, les personnels du service des transmissions du ministère de l'Intérieur, les magistrats.
- (2) Le premier statut général des fonctionnaires, édicté par le gouvernement de Vichy en 1941, confirmait explicitement l'interdiction du droit de grève et du droit syndical.
- (3) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (titre II du statut général).
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (titre III du statut général).
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général).

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

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

Les principes fixés par le statut général des fonctionnaires

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

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

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

(...)

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

Dans la fonction publique de l'État, la dispersion des représentations syndicales au niveau national est nettement plus forte, en raison de l'existence d'un plus grand nombre de syndicats autonomes catégoriels, et du poids du monde enseignant. Depuis l'éclatement de la FEN¹, en 1993, la Fédération syndicale unitaire de l'enseignement (FSU) a acquis une position prépondérante dans le corps enseignant, ce qui lui confère au niveau de l'ensemble des administrations et établissements publics de l'État la première place, avec près de 20 % des voix sur la période 1998-2000. L'Union des fédérations de fonctionnaires UNSA², qui regroupe essentiellement la FEN, la FGAF³, et l'UNSA-Police, atteint 15,4 % des voix soit un score équivalent à celui des trois grandes confédérations. La catégorie « divers » qui regroupe les syndicats non affiliés aux grandes fédérations ou confédérations (dont les syndicats SUD) atteint presque 17 %.

Élaboré après une longue concertation préalable, l'amendement Perben à la loi du 16 décembre 1996 a cherché à enrayer l'émiettement syndical en réservant la présentation de candidats⁴ aux organisations syndicales « représentatives », c'est-à-dire :
– celles qui sont affiliées à une union de syndicats qui dispose d'au moins un siège dans chacun des conseils supérieurs ou qui a recueilli au moins

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

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

Elle reste contestée par les syndicats en phase d'implantation de nouvelles sections syndicales, notamment les syndicats SUD, même si la jurisprudence déjà ancienne sur l'article L. 133-2 du code du travail est suffisamment souple pour permettre aux organisations réellement actives au niveau d'un corps de fonctionnaires ou dans le ressort d'un CTP d'accéder aux élections¹.

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

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

Le fonctionnement des instances consultatives

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

Les commissions administratives paritaires (CAP)

Le fonctionnement des commissions administratives paritaires, où les discussions portent sur la gestion individuelle des carrières², est considéré comme globalement satisfaisant.

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

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

(1) Fédération de l'Éducation nationale.

(2) Union nationale des syndicats autonomes.

(3) Fédération générale autonome des fonctionnaires.

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

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

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

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

Au sein de l'administration d'État, la question de la déconcentration des CAP prête aussi à débats : la création de CAP locales de plein exercice¹ est indispensable pour déconcentrer vraiment la gestion des personnels, mais suscite souvent les réticences des organisations syndicales qui y voient un risque de rupture du principe d'égalité, même si les conditions posées par le Conseil d'État² sont respectées. En outre le grand nombre de corps de fonctionnaires et la constitution d'une CAP pour chaque corps, principe spécifique à la fonction publique de l'État, limitent beaucoup les possibilités de déconcentration.

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

Ils suscitent beaucoup plus de critiques.

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

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

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

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

Bien que les avis soient partagés sur l'impact de la réforme opérée en 1991 dans le secteur hospitalier, il semble que la suppression du paritarisme a clarifié le fonctionnement des comités techniques, désormais clairement positionnés en tant qu'instances d'échanges entre les organisations syndicales et une direction responsable appelée à justifier ses choix et à faire l'effort de convaincre ses interlocuteurs. C'est la conclusion à laquelle est parvenu un groupe de travail national constitué en 1999 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité¹.

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

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

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

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

Dès lors que ce dialogue informel a eu lieu, la réunion formelle des instances prend du sens comme une étape nécessaire d'expression officielle et publique des positions respectives ; au contraire si ce dialogue n'a pas eu lieu, la réunion du CTP ou du CTE n'apporte aux syndicats qu'une information sur des décisions déjà arrêtées par l'administration ; vue par l'administration, elle est une « grand messe » inutile et qui ralentit son action. Ceci est particulièrement net sur les sujets qui nécessitent des processus de décisions complexes, par exemple les réformes statutaires et toutes les réformes ayant des incidences budgétaires ; les arbitrages internes et externes¹ ont en effet nécessairement déjà eu lieu au moment où le projet est soumis à l'avis du comité technique et le président du comité n'a plus de véritable marge de manœuvre pour prendre en compte les remarques exprimées en séance.

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

Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS)

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

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

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

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

Le protocole a cherché également à améliorer l'action des CHS, notamment en précisant leur champ de compétences, en instituant cinq jours de formation pour les représentants du personnel au sein des CTP et CHS de l'État au titre de l'hygiène et de la sécurité¹, en organisant un droit d'accès aux locaux pour les membres du CHS, et la possibilité de demander à l'administration de faire appel à un expert agréé « en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service, ou de maladie à caractère professionnel ». Ces dispositions ont été transposées à la fonction publique territoriale par le décret n° 2000-542 du 16 juin 2000.

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

(...)

La participation et l'expression directes des agents

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

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

Dans le secteur hospitalier, la loi du 31 juillet 1991 a cherché à organiser des formes de participation directe des agents : elle a notamment créé la commission du service de soins infirmiers et les conseils de service, et défini pour les agents non couverts par ces conseils un droit à l'expression directe et collective sur le contenu et l'organisation de leur travail. Le rapport du groupe de travail sur la modernisation de l'organisation et du fonctionnement interne de l'hôpital montre que ces nouvelles instances n'ont pas encore trouvé un positionnement légitime au sein de l'hôpital, pour différentes raisons², et en particulier que la majorité des chefs de service n'ont pas constitué de conseil de service. Il préconise notamment la formation au management des chefs de service et des cadres infirmiers.

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

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

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

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

Les organisations syndicales ressentent également la nécessité de rechercher un meilleur contact avec leur base, dans un contexte marqué par les effets de la désyndicalisation, la nécessité de « professionnaliser » des militants permanents et les difficultés rencontrées pour organiser les allers-retours entre fonctions syndicales et fonctions professionnelles. L'utilisation des intranets par les organisations syndicales est un des sujets actuels du dialogue social ; en ce qui concerne l'État, des recommandations interministérielles ont été rédigées en concertation avec les organisations syndicales et diffusées en juin 2001, et chaque ministère a été invité à rédiger, sur cette base, une charte d'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les organisations syndicales¹.

(...) **Respecter la spécificité de la fonction publique**

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

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

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

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

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

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

Apprendre à conduire les mutations nécessaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOCUMENT 10

Wiki territorial - CNFPT- 13 septembre 2012

Dialogue social à Lille

Par Jean-Michel Carsuzaa , le 13/09/2012

Par Maryse Carrez, Directrice des relations sociales et du travail à la ville de Lille

La ville de Lille, forte de ses presque 5000 agents s'est dotée d'une direction des relations sociales, au sein du Pôle Ressources Humaines. Il lui revient de mener le dialogue social qu'elle qualifie de « rythmé ».

Celui-ci repose bien entendu sur la réunion statutaire des instances paritaires, celles de la ville et de ses communes associées, celles du CCAS, et de la caisse des écoles.

Des principes de travail adoptés par tous impliquent la préparation des réunions officielles en amont, et l'obligation de n'inscrire à l'ordre du jour que les points arrivés à maturité.

La vie syndicale est une tradition ancienne, et d'importants moyens sont mis à sa disposition. Si la tentative de négociation d'une « charte du dialogue social » n'a pu aboutir, un règlement intérieur officialise moyens et modalités des relations sociales.

Au-delà des instances (CAP, CTP, CHS) et de leur importante préparation en commun, la ville de Lille a institutionnalisé des rencontres supplémentaires :

- une rencontre bilatérale mensuelle avec chacun des 4 syndicats dont l'ordre du jour est établi par chaque organisation syndicale ;
- des réunions bilatérales ponctuelles permettant le suivi des situations sensibles et la réponse aux préavis de grève ;
- des réunions plénières ponctuelles souvent à l'initiative de l'administration et présentant les projets de celle-ci avant leur cheminement réglementaire.

L'ensemble de ce dialogue social, dont on peut dire qu'il est permanent, est centralisé au pôle RH.

Il repose sur la disponibilité, l'engagement et le métier de l' élu aux ressources humaines dont l'ancienneté dans la tâche et le professionnalisme sont garants de l'absence de faiblesse et de naïveté dans la négociation.

Une démarche de « protocole d'accord » a été mise en place. D'abord pour répondre à une crise provoquée par un « front syndical », puis pour donner une feuille de route et nourrir le dialogue social.

4 « protocoles d'accord » en sont issus :

- *agents en insertion et régime indemnitaire (2003)*
- *régime indemnitaire (2004)*
- *développement professionnel, aménagement du temps de travail, régime indemnitaire et plan de déplacement (2006/2008)*
- *développement professionnel, politique salariale, solidarité, développement durable, conditions de travail, règlement intérieur, soutien à l'encadrement (2009-2011)*

Un nouveau protocole d'accord est en phase de construction, intégrant les modalités de participation aux frais de mutuelle.

Cette démarche lourde exige une grande rigueur dans l'organisation, dans la fixation du calendrier, la préparation des documents, et la nécessité d'en établir un bilan semestriel. Elle nécessite de donner aux syndicats les moyens de participer pleinement à la démarche.

Elle nécessite de prendre en compte le temps politique, de prendre conscience des temps propices à la surenchère, de rappeler sans cesse les contraintes budgétaires.

Elle se heurte à l'inégale représentativité des organisations syndicales, qui sur-valorise les agents de catégorie C, au détriment des agents de catégories B et A.

Elle peut parfois entraîner un certain épuisement des interlocuteurs devant le rythme de travail.

Collectivités territoriales : comment améliorer les conditions de travail ? (extraits)

Réseau ANACT - Travail et changement - n° 344 - juillet/Août 2012
• Initiatives • Dialogue social • Enseignements

Les tensions influant sur les conditions de travail n'épargnent pas les agents de la fonction publique territoriale. Agir implique un trio d'acteurs : élus, direction des services et syndicats, avec un nouvel interlocuteur : le comité d'hygiène et de sécurité, qui intègre désormais le volet « conditions de travail ».

Un fait significatif des changements, depuis quelques années, dans la fonction publique territoriale : le Réseau Anact enregistre des demandes d'accompagnement de collectivités souvent orientées vers la montée des risques psychosociaux... Notamment dans les mairies. La traduction, sans doute, des

modalités de la performance sont donc hétérogènes mais, dans tous les cas, la préoccupation est partagée. Par exemple, à travers l'approche tentant de faire de chaque « usager » un « client » soucieux d'un service efficace, qualitatif, rentabilisé... L'utilisation plus répandue du mode « projet » comme système d'organisation du travail achève de

transformation significative des enjeux dans les fonctions publiques autour d'une nouvelle vision de la santé et de la sécurité, avec une nouvelle place donnée aux conditions de travail (*voir encadré*).

→ Trois familles d'acteurs

« Débattre de l'organisation du travail dans une mairie, par exemple, peut créer des opportunités d'amélioration des conditions de travail des agents, explique Stéphanie Rousset, directrice de l'Aract Auvergne relatant l'accompagnement de la ville de Clermont-Ferrand dans une démarche de prévention des risques psychosociaux (*voir p. 12*). Cela peut aussi soulever des tensions, des conflits de légitimité, entre chacun des groupes d'acteurs lors de la construction de plans d'action. On y côtoie l'autorité territoriale – le maire et ses adjoints –, l'administration, représentée par la direction générale des services, et les organisations syndicales. Ainsi, le rôle et la place de l'élu doivent être clairement définis par une délégation du maire pour ne pas laisser s'installer un flou sur celui qui porte cette "autorité territoriale" et donc fragiliser la prise de décisions. » Jack Bernon, responsable du département Santé et travail de l'Anact accompagnant la ville de Lyon, également dans une démarche de prévention des risques psychosociaux (*voir p. 8-9*), confirme : « Avec ces trois familles d'acteurs, les relations se placent dans une triangulaire susceptible de brouiller les positionnements. Par ailleurs, les grandes collectivités territoriales sont d'importants employeurs de main-d'œuvre, des milliers de salariés s'y côtoient et de nombreux métiers y sont exercés : comment installer un système de pilotage cohérent et visible



« Comment installer un système de pilotage cohérent et visible dans une organisation qui ne possède pas un seul cœur de métier mais une multitude ? »

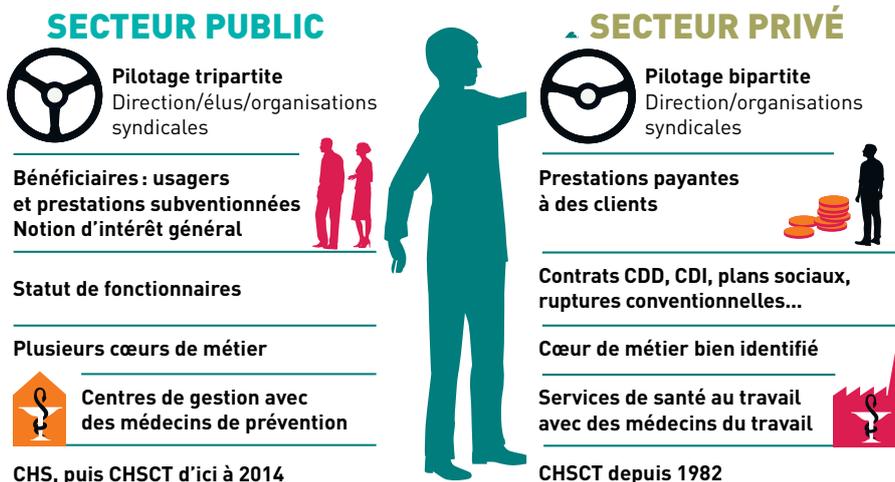
Jack Bernon, responsable du département Santé et travail de l'Anact

transformations d'une fonction publique s'organisant sur fond de décentralisation, de transferts ou de regroupements de compétences inscrits dans trois lois (1982, 1984 et 2004). Et même si le secteur local n'entre pas, juridiquement, dans le champ de la loi organique relative aux lois de finances, les enjeux de performance de la gestion et de transparence démocratique en matière de finances publiques sont partagés par les collectivités locales. Chaque collectivité définit ses objectifs et ses indicateurs. Les

rapprocher le fonctionnement des collectivités territoriales de celui du secteur privé. Une question se pose alors : si la gestion des collectivités tend vers celle des entreprises, peut-on y traiter le sujet des conditions de travail de la même façon ?

De fait, un accord datant de 2009 modifie les CHS (comités d'hygiène et de sécurité) de la fonction publique sur le mode des instances représentatives du secteur privé : les CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Une

Les différences entre secteur public et secteur privé



dans une organisation qui ne possède pas un seul cœur de métier mais une multitude ? Comment manage-t-on des agents travaillant aussi bien dans les écoles, les cantines ou à la voirie et dont l'unique point commun est le service public ? ».

→ Le service public en question

Toutes les réformes visant la performance ont ajouté une difficulté : celle de la sous-traitance de certaines activités qui seraient plus efficacement menées par le secteur privé. « Les fonctionnaires des collectivités territoriales se voient signifier dans la sous-traitance de services un message parfois difficile à entendre, qui met à mal

similitude des situations de travail et des risques qu'elles comportent, « les conflits interpersonnels, interservices ou entre directions y sont davantage exacerbés, ajoute Jack Bernon. Les processus de recrutement ou de nomination doivent être irréprochables, sans interférences, sous peine de mettre longuement à mal l'équité dans les équipes. Tout écart à la légitimité gangrène les relations et pèse lourdement sur les conditions de travail des agents. La mobilité mériterait d'être encouragée, compte tenu de la multitude de métiers. Le positionnement et les responsabilités parfois peu explicites des acteurs ne permettent pas toujours des arbitrages clairs sur le travail et son organisation ».



« Le temps est un allié qu'il faut s'assurer d'avoir avec soi. »

Stéphanie Rousset, directrice de l'Aract Auvergne

la notion même de service public, ajoute Stéphanie Rousset. La définition d'un service public performant n'est pas la même pour tous les agents. Beaucoup peuvent considérer que cette performance recherchée à travers une meilleure rentabilité est une remise en cause de la notion de service public. » Un attachement au service public que l'on retrouve jusque dans le vocabulaire : « la mue de "l'usager" en "client" n'est pas réalisée, corrobore Jack Bernon. Les mots ont un sens. Les fonctionnaires territoriaux sont très attachés à l'éthique de service public ».

Si l'on pousse la comparaison avec le secteur privé, cette fois-ci dans la

Ce sont donc tous ces éléments sur lesquels il faut investiguer lorsqu'une collectivité territoriale souhaite améliorer les conditions de travail (voir p. 15), non sans avoir intégré un facteur primordial, plus fort encore que dans le secteur privé : celui du temps. « Le temps est un allié qu'il faut s'assurer d'avoir avec soi, conclut Stéphanie Rousset. Car créer un lien qui n'existait pas entre les acteurs pour qu'ils puissent débattre ensemble du travail d'une manière nouvelle, avec plus de concertation, nécessite de construire les conditions de la confiance entre eux. »

Béatrice Sarazin (rédactrice en chef)



MAX MASSE,

Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques (MSSTFP)

Les CHSCT ont été institués dans une logique de construction de la santé au travail

L'accord du 20 novembre 2009 transforme les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) de la fonction publique en comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). L'ajout des termes « conditions de travail », élargissant l'approche antérieure de l'hygiène et sécurité, a été négocié en 2008 par les organisations syndicales lors des demandes du ministre de la Fonction publique, Eric Woerth, sur la question des mobilités professionnelles dans les fonctions publiques. Dans ce cadre, les organisations syndicales ont demandé, et obtenu, de négocier sur les conditions de travail. L'accord, signé quasi unanimement, concerne 4,2 millions de

fonctionnaires et agents publics. Son intérêt et son exemplarité ? Fixer un cadre conceptuel et arrêter des mesures techniques et opérationnelles. Les CHSCT du secteur public ont été institués dans une logique de construction de la santé et non plus seulement de prévention des risques. On a gagné en cohérence et en visibilité vers une forme de gouvernance de la santé-sécurité qui permet de revisiter le travail et son organisation.

Plus d'informations sur le site de la Mission santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques : www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr (voir aussi références page 16).

ÉDITORIAL



Jean-Baptiste Obéniche, directeur général* de l'Anact

Trente années séparent les lois « Auroux » de 1982, instituant les CHSCT du secteur privé, de l'accord de 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, prévoyant de transformer les CHS en CHSCT. Un changement qui se confronte à la réalité du terrain : comment les conditions de travail sont-elles aujourd'hui prises en charge dans le secteur public ? Le réseau Anact, fort de ses expériences d'accompagnement, plus particulièrement auprès de collectivités territoriales, apporte des éléments de réponse et dresse un bilan. Premier constat : si les collectivités territoriales sont des organisations complexes, en matière de missions, d'activités et de gouvernance, les réflexions sur l'organisation du travail

« Les acteurs des collectivités sont encore "neufs" en méthode pour améliorer les conditions de travail. Ceci recèle un potentiel d'innovation inédit. »

– versus administration des missions – sont encore peu nombreuses ou abouties. Deuxième constat : les acteurs des collectivités sont encore « neufs » en méthode pour améliorer les conditions de travail. Cette situation de départ recèle un potentiel d'innovation inédit en termes d'organisation du travail, de dialogue social et de conduite du changement. Une opportunité dont les élus, les directions des services, les représentants des salariés et ceux qui les accompagnent peuvent s'emparer. Car si les collectivités innover, tous les actifs, fonctionnaires ou non, auront à y gagner.

* J.-B. Obéniche n'est plus directeur général depuis le 1^{er} juin 2012.