



UNE MISSION POUR FAVORISER LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

13 novembre 2019

Loi fonction publique : le gouvernement lance la mission sur la négociation collective

Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, a confié à Marie-Odile Esch, chargée de mission à la CFDT et membre du Cese, Christian Vigouroux, président-adjoint de la section sociale du Conseil d'État et Jean-Louis Rouquette, inspecteur général des finances, "une mission relative à la négociation collective dans la fonction publique", indique le secrétariat d'État dans un communiqué publié mardi 12 novembre en fin de journée. Une lettre de mission leur a été adressée le 8 novembre. La mission devra rendre ses conclusions d'ici à fin décembre 2019.

AEF - dépêche n°616139 du 13 novembre 2019

La mission "négociation collective dans la fonction publique" est sur les rails. Lors de la présentation, le 5 septembre dernier, de l'agenda de mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, avait indiqué qu'une concertation s'ouvrirait à partir de février 2020 sur ce sujet et qu'il s'appuierait pour cela "sur des personnalités qualifiées". Traduction : sur la mise en place, en amont, d'une mission.

C'est désormais chose faite. Le gouvernement vient en effet de missionner Marie-Odile Esch (1), attachée territoriale principale, actuellement chargée de mission à la CFDT et membre du Cese, Christian Vigouroux, président-adjoint de la section sociale du Conseil d'État et Jean-Louis Rouquette, IGF. L'objectif est de préparer l'ordonnance sur les accords négociés prévue à l'[article 14](#) de la loi du 6 août 2019

TROP PEU D'ACCORDS DEPUIS LA LOI DE 2010

Cet article habilite en effet le gouvernement "à prendre par ordonnances, dans un délai de 15 mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique". Pour ce faire, seront :

- définies "les autorités compétentes pour négocier mentionnées au II de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et les domaines de négociation" ;
- fixées "les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux" ;
- définies "les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une

portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique".

"RESPONSABILISER LES ACTEURS DU DIALOGUE SOCIAL"

"Cette disposition est loin d'être anodine puisqu'elle vise à favoriser la conclusion d'accords négociés, en particulier au niveau local. Dans leur lettre de mission adressée le 8 novembre, le ministre de l'Action et des Comptes publics et son secrétaire d'État Olivier Dussopt, ainsi que les ministres des Solidarités et de la Santé et de la Cohésion des territoires, indiquent ainsi que "le gouvernement souhaite encourager le développement de la négociation au sein de la fonction publique pour définir, avec les agents et leurs représentants, les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics", y voyant un "levier important pour responsabiliser l'ensemble des acteurs du dialogue social" et "améliorer significativement la gestion des ressources humaines et les conditions de travail dans la fonction publique".

Or, "en dépit d'un cadre juridique largement étoffé à la suite des accords de Bercy de 2008 et de la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social dans la fonction publique", le nombre d'accords conclus, qu'ils soient nationaux ou locaux, restent "modéré", constate-t-il. En effet, seuls quatre accords ont été conclus depuis, "et cinq ans se sont écoulés entre la conclusion de l'accord du 22 octobre 2013" sur les risques psychosociaux, et le dernier majoritaire en date, celui du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle.

Les raisons ? "Une trop forte centralisation de la décision administrative, l'absence de portée normative des accords conclus, qui n'engagent pas juridiquement les employeurs publics voire la difficile articulation entre les niveaux de négociation, en particulier la faible place de l'échelon de proximité", notent les ministres. D'où la volonté du législateur de promouvoir les accords locaux.

QUESTIONS JURIDIQUES À APPROFONDIR

Toutefois, si l'article 14 de la loi Dussopt apporte une "innovation majeure pour la hiérarchie des sources du droit en matière de fonction publique", il soulève également "un large ensemble de question" à approfondir en amont de l'élaboration de l'ordonnance", admet le gouvernement.

Tout d'abord, le développement d'une négociation à "effet normatif" nécessite de "préciser la qualité des autorités compétentes pour négocier et conclure des accords aux niveaux national et local". Se pose également "la question de l'articulation des attributions entre les niveaux national et local (en particulier ministériel et déconcentré dans la fonction publique de l'État) et, en l'absence d'accords nationaux, les conditions et les modalités dans lesquelles des accords peuvent être conclus et déclinés au niveau de proximité".

Par ailleurs, octroyer une portée juridique à un accord suppose "de définir la substance même de l'effet normatif, de prévoir le rôle et les modalités d'intervention du détenteur du pouvoir réglementaire, qui plus est lorsqu'il s'agit d'encourager la négociation de proximité dans les trois versants de la fonction publique". Outre la nécessité probable d'une "approche différenciée selon les domaines de négociation qui seraient ouverts", devront être identifiés "les thèmes pertinents au regard" des enjeux juridiques en "posant des critères spécifiques"

ou en "fixant une liste exhaustive des sujets couverts".

Le gouvernement souhaite aussi "définir les modalités d'approbation des accords permettant, par la suite, de leur conférer un effet juridique et de prévoir leurs conditions de conclusion et de résiliation". Sachant qu'actuellement, les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords sont plus exigeantes dans la fonction publique que dans le secteur privé", notent les ministres. En effet, "il n'existe pas d'alternative en l'absence de signature par un nombre suffisant d'organisations syndicales représentant au moins la moitié des suffrages exprimés aux dernières élections professionnelles", pointent-ils.

Le protocole d'accord PPCR en a été la flagrante illustration. Élaboré sur la base du rapport Pêcheur sur l'avenir de la fonction publique remis fin 2013, ce chantier a débouché en juillet 2015, après neuf mois de négociations, sur un protocole d'accord soumis à la signature des organisations syndicales. Mais il n'a pas été majoritaire, les syndicats ayant décidé de ne pas signer ce texte (CGT, FO, Solidaires) représentant 48,44 % des voix (soit moins des 50 % requis pour qu'il soit valide) contre 46,7 % pour les "signataires" (CFDT, Unsa, CFTC, CFE-CGC, FA-FP et FSU). Ce qui n'a pas empêché le gouvernement de l'appliquer unilatéralement malgré son caractère non majoritaire au motif justement qu'"un accord n'a pas de force juridique dans la fonction publique". À l'époque, la proportion requise dans le secteur privé n'était que de 30 %, avant que la loi Travail de 2016 ne fasse de la règle de l'accord majoritaire à 50 % la norme.

"TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE LA FPT ET DE LA FPH"

Pour approfondir ces sujets, la mission, qui couvre les trois versants de la fonction publique, devra "tenir compte des spécificités des fonctions publiques territoriale et hospitalière ainsi que des agendas et des enjeux propres à chaque versant (par exemple, le droit à la différenciation des compétences pour les collectivités locales ou la stratégie nationale de santé 2018-2022) en vue de proposer, le cas échéant, des adaptations".

Le gouvernement juge également utile un "comparatif avec le régime applicable en droit du travail pour "octroyer une portée juridique aux accords majoritaires dans certains cas qu'il importe de définir, sous réserve de dispositions statutaires dites 'd'ordre public". La mission devra rendre ses conclusions d'ici au 31 décembre 2019.

(1) Marie-Odile Esch a été secrétaire générale de la fédération Interco de 2005 à 2015. En tant que membre du Cese, elle a notamment participé aux deux derniers rapports de cette assemblée sur "L'évolution de la fonction publique et des principes" (décembre 2018).