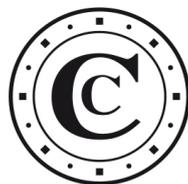


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# UNE RÉFORME INABOUTIE DU DIALOGUE SOCIAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport public thématique

Octobre 2024



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes</b> .....	<b>5</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>9</b>
<b>Récapitulatif des recommandations</b> .....	<b>15</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>17</b>
<b>Chapitre I Une réduction du nombre d’instances moindre que prévue, des pratiques antérieures parfois maintenues</b> .....	<b>19</b>
I - Une architecture des instances paritaires profondément simplifiée par la loi de transformation de la fonction publique .....	22
A - Des CAP moins nombreuses, aux compétences réduites.....	23
B - Le maintien d’un nombre important d’instances spécialisées, plutôt dans la fonction publique d’État .....	26
C - La persistance d’une organisation atypique dans la fonction publique hospitalière .....	30
II - Le maintien d’un dialogue social informel et de pratiques antérieures .....	33
A - Un important dialogue social en dehors des instances, particulièrement dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale .....	33
B - La permanence de pratiques antérieures, parfois contraires à l’esprit de la loi .....	34
C - Un impact de la réforme sur le climat social difficile à mesurer.....	36
<b>Chapitre II Les moyens dévolus au dialogue social, complexes et estimés à 874 M€</b> .....	<b>41</b>
I - Une estimation difficile, partielle et inédite du coût du dialogue social .....	42
A - Les moyens humains .....	42
B - Les moyens matériels et financiers .....	43
C - Le coût total estimé.....	44
II - La persistance de pratiques dérogatoires coûteuses .....	46
A - Le maintien de situations avantageuses .....	47
B - L’attribution de moyens matériels complémentaires significatifs.....	52
III - Un pilotage déficient des moyens humains consacrés au dialogue social .....	53
A - Une mesure des coûts souvent impossible en raison d’organisations complexes.....	53
B - Des outils de suivi inadaptés ou mal utilisés.....	56
C - Une gestion des ressources humaines plutôt alourdie .....	59

---

<b>Chapitre III Les conditions d'un dialogue social renouvelé.....</b>	<b>63</b>
I - Renforcer l'accessibilité des informations utiles au dialogue social .....	63
II - Mieux distinguer gestion de proximité et gestion stratégique des ressources humaines .....	66
III - De nouvelles pratiques de négociation pour un dialogue social plus stratégique .....	67
A - Un recours encore limité à la médiation .....	68
B - L'amorce lente du processus de négociation collective .....	69
C - Des mesures d'accompagnement pour favoriser la négociation collective .....	76
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>81</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>85</b>

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques<sup>1</sup> que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

\*  
\*\*

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

\*

\*\*

Le présent rapport est issu d'une enquête menée, sur le fondement de l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, par la formation commune aux juridictions relative à la fonction publique. Cette formation, créée par arrêté n° 18-283 du Premier président du 5 avril 2018, associe la Cour des comptes et l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

L'enquête visant à examiner la façon dont s'organise le dialogue social au sein de la fonction publique a été inscrite au programme des travaux de l'année 2023. La formation commune a adopté, le 10 juillet 2023, une note de cadrage, qui a précisé le champ et la méthode de l'enquête.

L'enquête a porté sur les trois fonctions publiques (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels. Parmi les employeurs publics, ont été exclus :

- les établissements publics à caractère administratif, qui recrutent leur personnel selon les règles du droit privé (caisses nationales du régime général de la sécurité sociale, par exemple) ou selon un droit public particulier (organismes consulaires) ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial et les sociétés publiques commerciales, leur personnel étant quasi-exclusivement soumis au droit privé.

Le présent rapport fait la synthèse de nombreuses informations comprenant notamment :

- les données de synthèse disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;

- les travaux menés par les inspections générales ou par des prestataires à la demande d'associations d'élus telles que la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)<sup>2</sup> ;
- les données recueillies par la Cour et les CRTC dans le cadre de la présente enquête par le canal de questionnaires, complétés dans certains cas d'entretiens auprès d'une sélection d'administrations de l'État, d'établissements publics nationaux et locaux, de collectivités territoriales, d'hôpitaux publics, ainsi que de divers organismes d'employeurs publics, syndicats représentatifs et associations de cadres dirigeants ;
- les observations faites lors de contrôles antérieurs par les chambres de la Cour et les CRTC s'agissant de la mise en œuvre des principales dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (la liste des travaux des juridictions financières utilisés figure dans l'annexe n° 1).

\*\*

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 28 juin 2024, par la formation commune aux juridictions précitée, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de MM. Boudy, Marquet, Colcombet, Duboscq et Vasseur, conseillers maîtres, Mmes Casas et Deletang, conseillères maîtres, M. Caïani, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Mme François, conseillère référendaire, M. Vidal, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Île-de-France, M. Guillet, conseiller président, président de section à la chambre régionale des comptes Bretagne, ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, M. Farouilh, conseiller référendaire en service extraordinaire à la première chambre, et Mme Le Dù, première conseillère à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, assistés de M. Picot, vérificateur à la première chambre et, en tant que contre-rapporteur, M. Homé, conseiller maître à la quatrième chambre.

---

<sup>2</sup> En partenariat avec France urbaine, Intercommunalités de France et Départements de France, la FNCDG a réalisé une enquête auprès de 2 199 collectivités territoriales et intercommunalités afin de mesurer les implications, pour les collectivités locales, des dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 10 juillet 2024. Le Premier président en a approuvé la publication le 17 octobre 2024.

\*\*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

## Synthèse

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a engagé une réforme du dialogue social dont l'ambition est de l'orienter vers une approche plus stratégique et plus contractuelle, modifiant en profondeur la culture sociale au sein de la sphère publique.

Pour ce faire, la loi réorganise et simplifie le cadre du dialogue social : les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont fusionnés dans une nouvelle instance unique, les commissions administratives paritaires (CAP) voient leur nombre fortement réduit et leurs compétences recentrées sur les seules décisions disciplinaires. Elles n'examinent plus les décisions individuelles de gestion des carrières, ce qui ôte aux organisations syndicales le rôle d'interface entre les agents et leur employeur. En contrepartie, la loi promeut la négociation collective débouchant sur des accords contractuels.

C'est dans un contexte de relatif déclin de la représentation syndicale que la loi de transformation de la fonction publique est mise en œuvre : malgré un taux de syndicalisation plus de deux fois supérieur au secteur privé, le secteur public n'échappe pas au recul de la participation aux élections professionnelles et de l'engagement syndical même si, au sein de l'État, la représentation syndicale demeure forte. Par ailleurs l'application de la réforme a été retardée par la crise sanitaire, puis par les mouvements sociaux liés à la réforme des retraites.

Le présent rapport propose un premier bilan de la mise en application de la loi de 2019, sur le plan quantitatif, en mesurant le degré de simplification des instances et en estimant le coût du dialogue social, mais également sur la façon dont les employeurs publics se sont saisis des nouveaux leviers de dialogue social offerts par la loi. Cette approche, qui repose sur le choix d'objectiver le degré de mise en œuvre de la réforme, a conduit la Cour à ne pas porter d'appréciation sur la teneur du dialogue social conduit depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019.

### **Une carte des instances sociales partiellement réduite et encore complexe**

Le nombre d'instances de dialogue social est passé, pour la seule fonction publique de l'État (FPE), de plus de 5 000 en 2019 à environ 4 000 en 2023. Pour les trois ministères représentant 60 % des effectifs de l'État, le nombre de CAP a significativement diminué : la baisse la plus forte a concerné les ministères économiques et financiers, où le nombre de CAP nationales et locales est passé dans le même temps de 519 à 18.

Au sein de la fonction publique territoriale (FPT), l'impact de la réforme n'a été réellement significatif que pour les grandes collectivités territoriales, d'autant que l'obligation légale de tenir au moins deux réunions annuelles de CAP a parfois contrebalancé l'allègement attendu. Quelques rares collectivités n'ont d'ailleurs pas tenu compte de cette obligation, estimant que les motifs suffisants de saisine de la CAP faisaient défaut.

Pourtant la diminution totale du nombre d'instances a été plus faible que celle attendue car la baisse du nombre de CAP a été en partie compensée par la hausse du nombre de formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT). En effet, pour répondre à des critiques sur la fusion de toutes les instances techniques au sein d'une instance unique, des formations spécialisées ont été créées lorsque l'effectif dépasse 200 agents et la faculté d'instaurer des formations spécialisées supplémentaires a été ouverte si des risques professionnels particuliers le justifient. Dans ce domaine, l'impact de la loi n'a pas été le même selon la fonction publique, sans que cela semble justifié par des raisons tenant à la nature des services publics.

Au sein de la fonction publique hospitalière (FPH), la fixation d'un seuil de création obligatoire d'une formation spécialisée pour les questions d'hygiène et de sécurité à 200 agents, contre 50 auparavant, a réduit de près de 75 % le nombre des établissements soumis à cette obligation. Nombre d'établissements sanitaires et sociaux, dont la majorité des EHPAD, s'en sont trouvés exonérés.

La faculté offerte de créer des instances spécialisées supplémentaires a été saisie par beaucoup de ministères. Aussi, pour la fonction publique de l'État, la réduction des instances a été très faible : en 2023, le nombre de comités techniques (3 622) était encore presque identique à celui de 2018 (3 700). Au sein des ministères économiques et financiers, la mise en œuvre de la réforme a même eu un effet paradoxal : 211 formations spécialisées ont remplacé 117 CHSCT.

*A contrario*, bien qu'elle ne soit pas précisément quantifiable, la réduction du nombre d'instances spécialisées a été bien réelle au sein de la fonction publique territoriale. À titre d'illustration, parmi les 44 employeurs de Savoie disposant avant 2019 d'un CHSCT, seuls cinq ont créé une instance spécialisée, dont quatre employeurs comptant plus de 200 agents et une seule commune ayant opté pour une création facultative.

L'évaluation des économies dues à la réduction des instances, qui était aussi l'un des objectifs recherchés pour allouer des moyens à une gestion rénovée des ressources humaines, n'est pas stabilisée. Au-delà de la diminution très inégale du nombre d'instances et de la poursuite de diverses pratiques informelles, qui peuvent être chronophages, certains employeurs publics ont maintenu, selon eux de façon temporaire, le niveau antérieur des heures de représentation syndicale pour gérer la période de transition. Cependant une baisse de la consommation des moyens syndicaux (décharges et autorisations spéciales d'absence) est constatée au sein de la fonction publique de l'État, centrée sur les CAP, de l'ordre de 6 %.

Au total, la nouvelle carte des instances de dialogue social reste complexe. L'objectif de diminution du nombre de CAP est atteint. En revanche celui consistant à simplifier les instances spécialisées demeure largement inabouti, dans un paysage très contrasté selon les employeurs publics et parfois peu justifié par des considérations objectives tenant aux conditions de travail.

**Un coût du dialogue social difficile à cerner et non estimé  
par l'administration, un ordre de grandeur minimal chiffré  
par la Cour à 874 M€**

Les représentants des agents bénéficient de facilités (détachements, autorisations spéciales d'absence (ASA), décharges d'activité de service) pour remplir les obligations résultant de leur mandat. Le recollement de leurs participations effectives à la vie syndicale se fait de façon dispersée et parcellaire. Les administrations ne disposent pas d'informations consolidées qui permettraient de mesurer la charge budgétaire correspondante. Par exemple, il n'existe aucune consolidation du coût d'une séquence, pourtant aisément isolable, de la vie sociale, celle des dépenses engagées pour les élections syndicales.

Un rapport de 2010 des inspections générales sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique identifiait déjà des lacunes dans le suivi des absences syndicales pour les

trois fonctions publiques<sup>3</sup>. Il relevait notamment que leur recensement n'était pas toujours effectué. L'enquête conduite par les juridictions financières montre que, plus de dix ans plus tard, ces constats anciens sont toujours avérés. En outre, quand l'information existe, la consolidation nationale est parfois inexistante. Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, le suivi de la consommation des crédits syndicaux est effectué au niveau académique sans données consolidées aux niveaux interacadémique et national.

La Cour a tenté d'établir une estimation du coût du dialogue social, en partie fondée sur des extrapolations réalisées à partir des données existantes qu'elle a validées. Il en ressort qu'en 2022, les moyens mis en œuvre par les employeurs des trois fonctions publiques en faveur du dialogue social, qui touchent 5,2 millions d'agents, mobiliseraient près de 874 M€<sup>4</sup>, soit 0,27 % de la masse salariale publique. Le coût par agent public représenterait 154 €.

Cette estimation est minimale car incomplète. Elle n'inclut pas les frais de mise à disposition de locaux et de matériels.

Enfin il conviendrait maintenant de mettre un terme aux pratiques dérogatoires affectant l'exercice des droits syndicaux. Certaines avancées sont à souligner même si des pratiques dérogatoires affectant l'exercice des droits syndicaux subsistent. C'est le cas au sein des ministères économiques et financiers. Les organisations syndicales y bénéficiaient d'un volume de droits supplémentaires dérogatoires qui résulteraient de la consolidation de « droits historiques », établie fin 2011 à 217 ETP. Certes, le volume de ces droits dérogatoires a été réduit mais sans retour à la norme à l'heure actuelle, d'autant que la réduction des décharges liée à la baisse des effectifs n'a pas eu lieu. Au total, la convergence inachevée vers les droits syndicaux réglementaires laisse perdurer un surcoût estimé à 14,6 M€.

### **Une rénovation de la culture du dialogue social juste amorcée, des accords collectifs peu nombreux, notamment sur le service minimum**

La réforme du dialogue social portée par la loi de 2019 vise à privilégier dorénavant la négociation syndicale sur des aspects collectifs et stratégiques de vie professionnelle des agents. Pour favoriser la conclusion

---

<sup>3</sup> Rapport de l'IGA, l'IGAS, l'IGAENR et le CGEF sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, juin 2010.

<sup>4</sup> Le montant total des rémunérations versées était de 327,7 Md€ selon Insee Première n° 1949, mai 2023, *Le compte des administrations publiques en 2022*.

d'accords négociés, notamment de proximité, les employeurs et organisations syndicales peuvent conclure des accords-cadres et des accords de méthode, sur les plans local ou national, depuis l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

Fin 2022, environ 200 accords collectifs seulement avaient été signés dans les trois fonctions publiques. Cette concrétisation du dialogue social par un acte conventionnel est pourtant plébiscitée par l'ensemble des parties. Sur la question sensible du service minimum, la loi de transformation de la fonction publique ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager des négociations avec les organisations syndicales en vue d'accords assurant la continuité des services publics. Cependant très peu d'employeurs territoriaux ont fait de ce sujet un objet de négociation.

### **L'application de la réforme demande des transformations qualitatives de la gestion des ressources humaines**

La réduction de la charge de travail pesant sur les directions des ressources humaines en raison de l'allègement du formalisme attaché au fonctionnement des CAP avant 2019 devait permettre de faire émerger une nouvelle offre de services et de réaliser un suivi personnalisé plus performant pour les agents publics. Elle devait également favoriser une approche plus stratégique de la gestion des ressources humaines.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour concrétiser cette transformation. Après la mise en place des nouvelles instances prévues par la loi de transformation de la fonction publique, un effort de réflexion sur les missions des directions et services des ressources humaines doit être engagé pour réorienter leurs actions : par exemple, définir des lignes de gestion exigeantes et engager des négociations collectives.

Une distinction plus nette doit être faite au sein des services des ressources humaines entre la gestion de proximité du dialogue social et l'approche stratégique des ressources humaines. Pour ce faire, la pratique des accords-cadres conclus au niveau supérieur et renvoyant à des accords d'application aux niveaux subordonnés doit être encouragée. Au sein de la fonction publique territoriale, la mutualisation des négociations entre employeurs, déjà bien amorcée, doit se poursuivre.

Certains nouveaux leviers de la politique des ressources humaines, comme la médiation, sont peu utilisés. Dans le cas de la médiation, le champ d'application ouvert par les employeurs est souvent trop limité et

les organisations syndicales font état d'une relative méconnaissance de ce dispositif par les agents. Un effort de promotion est à envisager.

Si les pouvoirs publics souhaitent que la logique conventionnelle se développe au sein de la fonction publique, les droits et moyens des acteurs du dialogue social doivent être précisés. En premier lieu, cela requiert des formations spécifiques et partagées entre les deux parties. En second lieu, valoriser l'engagement syndical dans le déroulement de carrière des agents publics est certainement l'une des pistes à travailler. Ce sujet a depuis longtemps été peu abordé.

Enfin, de façon paradoxale, les indicateurs de la Base de données sociales (BDS) introduits par la loi de transformation de la fonction publique sont trop nombreux et leur contenu trop disparate pour donner aux employeurs publics et aux représentants des agents une information apte à nourrir le dialogue social. Au sein de l'État, 102 indicateurs nourrissent les rapports sociaux uniques locaux et directionnels, auxquels s'ajoutent 98 indicateurs pour le rapport social unique ministériel, portant à 200 le nombre d'indicateurs suivis par les ministères. Une diminution de leur nombre et leur ciblage sur des données vraiment utiles, notamment budgétaires, sont nécessaires, pour également alléger la charge administrative des services gestionnaires.

\*\*\*

La transformation du dialogue social au sein de la sphère publique ne peut être ni d'application quasi immédiate, ni de niveau uniforme. Des périodes de transition sont nécessaires et des pratiques parfois informelles mais ancrées dans la vie sociale doivent être, selon la diversité des situations des administrations, prises en compte. En outre, la portée des modifications du mode de dialogue social ne se résume pas à des indicateurs chiffrés. Pour autant, ceux-ci sont indispensables pour évaluer et veiller à une application effective de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Or, force est de constater que ce suivi n'est pas organisé et que certaines conditions qui devraient accompagner les transformations qu'elle prône, ne sont pas remplies.

Aussi les juridictions financières appellent les employeurs publics à donner leur pleine mesure aux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique qui réorganise l'exercice du dialogue social, à s'engager vigoureusement à mettre un terme à certaines pratiques dérogatoires et à utiliser davantage les outils nouveaux de dialogue social dont ils disposent, comme la négociation de conventions collectives, par les recommandations suivantes.

## Récapitulatif des recommandations

1. Adapter les systèmes d'information pour produire des données relatives aux moyens consacrés au dialogue social au sein de la fonction publique (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, secrétariats généraux des ministères*).
2. Mettre un terme aux dispositifs accordant des droits syndicaux dérogatoires (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Diminuer le nombre des indicateurs de la Base de données sociales (BDS) et les centrer sur des informations stratégiques utiles au dialogue social (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
4. Développer le recours aux accords-cadres (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
5. Renforcer l'offre de formation initiale et continue partagée en faveur des représentants de l'administration et des agents publics (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).



## Introduction

Selon l'organisation internationale du travail (OIT), « *le dialogue social inclut tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun* ».

La situation particulière dans laquelle se trouvent les agents de l'État, ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et ceux des centres hospitaliers en raison de leur participation au service public explique qu'ils soient régis par des statuts spéciaux. Des droits collectifs leur ont été progressivement reconnus de manière à rapprocher leur situation de celle des salariés de droit commun. Pour autant, les pouvoirs publics ont été constamment partagés entre la volonté d'adapter la vie sociale de la fonction publique à son caractère régalien et aux principes qui régissent les services publics (la continuité ou la neutralité du service par exemple), notamment par des restrictions à la représentation syndicale et au droit de grève pour certains métiers, et le souci d'assurer aux fonctionnaires des droits syndicaux et sociaux de droit commun et conformes aux principes constitutionnels.

L'adoption en 2019 de la loi de transformation de la fonction publique s'inscrit dans ce contexte général qui, progressivement, a semblé plus proche dans certains secteurs d'une cogestion des ressources humaines avec les organisations syndicales que d'un dialogue social proche des pratiques courantes de l'ensemble de la société.

En effet, l'étude d'impact de la loi de transformation de la fonction publique constatait une lourdeur du dialogue social au sein de la fonction publique, liée aux larges attributions des commissions administratives paritaires (CAP) ainsi qu'au cloisonnement par corps et au formalisme de celles-ci. Elle relevait également que l'examen des dossiers par ces instances se faisait souvent au détriment d'une gestion qualitative des ressources humaines et que le traitement des questions individuelles l'emportait sur une gestion prospective et collective des ressources humaines.

Aussi la loi a visé à simplifier et transformer le dialogue social par quatre dispositions majeures :

- la réduction du nombre de commissions administratives paritaires (CAP), désormais organisées par catégorie et non plus par corps pour la fonction publique de l'État, et la fin de leur compétence en matière d'examen des mutations, des actes de mobilité, des avancements de grade et de promotion interne dans les trois fonctions publiques ;
- la création de comités sociaux par la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;
- l'obligation de produire un rapport social unique (RSU) et l'établissement de lignes directrices de gestion (LDG) ;
- le renforcement de la négociation collective.

\*\*\*

Réaliser un premier bilan de ce type de réforme est délicat car la transformation recherchée repose autant sur une évolution des comportements des parties prenantes, exigeant du temps, que sur l'application effective des dispositions de la loi. Pour autant, cette dernière a engagé un processus dont le degré de réalisation peut être évalué de façon quantitative, donnant alors une base objective à l'appréciation portée par les juridictions financières.

Aussi le présent rapport évalue le niveau de réduction des instances sociales et analyse les raisons d'un résultat en-deçà des attentes (chapitre I). Il cerne ensuite les moyens consacrés au dialogue social et leur évolution (chapitre II). Enfin, il examine si les méthodes du dialogue social ont été renouvelées et identifie les conditions requises pour accompagner ce mouvement (chapitre III).

# Chapitre I

## Une réduction du nombre d'instances moindre que prévue, des pratiques antérieures parfois maintenues

La fonction publique n'échappe pas à la baisse du nombre d'adhérents ni à la dispersion qui caractérisent le syndicalisme en France. Pour autant, les organisations syndicales y conservent une capacité sensible de mobilisation et une représentativité importante.

Les taux d'adhésion sont en recul et sont plus faibles qu'à l'étranger, mais demeurent supérieurs à ceux observés dans le secteur privé : selon les enquêtes sur les conditions de travail conduites par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)<sup>5</sup>, le taux de syndicalisation des agents publics était de 18,7 % en 2019, en recul de 1,6 point par rapport à 2013. Il demeure toutefois plus de deux fois supérieur au privé<sup>6</sup> (8,1 %), qui est également en repli (- 0,8 point).

Selon la DARES<sup>7</sup>, la baisse de la syndicalisation touche davantage la fonction publique territoriale (FPT, - 1,9 point), que la fonction publique

---

<sup>5</sup> DGAFP, *La représentation professionnelle et les grèves*, édition 2023.

<sup>6</sup> Les salariés du « privé » correspondent aux salariés du secteur marchand ou associatif qui travaillent dans une entreprise (privée ou publique), chez un artisan, dans une association ou auprès de particuliers.

<sup>7</sup> DARES Analyses, *Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019*, février 2023, n° 6.

hospitalière (FPH, - 1,3 point) ou celle de l'État (FPE, - 1,1 point). Les agents de la fonction publique d'État demeurent les plus syndiqués (23,1 %, contre 15,6 % dans la fonction publique hospitalière et 14,1 % dans la fonction publique territoriale). La fonction publique d'État regroupe près de 45 % des salariés du public et 56 % des salariés syndiqués. Toutes choses égales par ailleurs<sup>8</sup>, les salariés de la fonction publique d'État ont une propension à la syndicalisation une fois et demie plus élevée que ceux de la fonction publique territoriale.

**Tableau n° 1 : taux de syndicalisation par fonction publique et par catégorie socioprofessionnelle**

(en %)		2013	2016	2019
<i>Fonction publique de l'État</i>	Cadres	25,8	25,9	23,4
	Professions intermédiaires	23,9	23,4	23,7
	Employés	22,4	22,7	21,0
	Ouvriers	ns	ns	ns
	<b>Ensemble</b>	<b>24,1</b>	<b>24,4</b>	<b>23,0</b>
<i>Fonction publique territoriale</i>	Cadres	17,0	17,4	13,2
	Professions intermédiaires	11,7	12,5	14,2
	Employés	16,6	13,0	14,8
	Ouvriers	19,6	19,2	12,8
	<b>Ensemble</b>	<b>16,0</b>	<b>14,3</b>	<b>14,1</b>
<i>Fonction publique hospitalière</i>	Cadres	19,1	16,6	17,8
	Professions intermédiaires	14,7	11,2	9,7
	Employés	17,4	21,6	21,2
	Ouvriers	ns	ns	ns
	<b>Ensemble</b>	<b>16,9</b>	<b>16,1</b>	<b>15,6</b>

Sources : Dares, DGAFP, Drees, enquêtes Conditions de travail (2013, 2016, 2019)

Champ : France en 2019, France (hors Mayotte) en 2013 et 2016, agents de la fonction publique.

Note de lecture : en 2019, 23,4 % des cadres de la fonction publique se déclarent adhérents ou sympathisants d'une organisation syndicale.

ns : non significatif.

<sup>8</sup> Des analyses toutes choses égales par ailleurs sont réalisées pour étudier la propension de l'ensemble des salariés, puis ceux de la fonction publique et ceux du privé, à adhérer à une organisation syndicale. Les variables explicatives retenues sont : le secteur privé ou la fonction publique, la taille de l'établissement ; l'âge du salarié, son sexe, sa catégorie socioprofessionnelle, son type de contrat (à durée limitée ou non), sa quotité de travail. Dans le modèle concernant la fonction publique, sont ajoutés : la catégorie d'agent (A, B, C), la famille de métier (la catégorie socioprofessionnelle étant retirée) et la fonction publique (État, hospitalière, territoriale). Dans le modèle sur le secteur privé, sont ajoutés les secteurs d'activité.

Le taux de participation aux élections professionnelles de 2022 s'est inscrit en baisse dans les trois fonctions publiques ; il a atteint 44,9 % (contre 50,8 % en 2018) pour la fonction publique d'État, 45,6 % (contre 51,8 % en 2018) pour la fonction publique territoriale et 37,9 % (contre 44,2 % en 2018) pour la fonction publique hospitalière. À cette baisse de participation ont pu s'ajouter des difficultés à trouver des candidats : ainsi, au sein de la fonction publique territoriale, 11 % des scrutins n'ont pu être tenus faute de candidats, comme les juridictions financières l'ont relevé dans le cas de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud, où à la suite des élections professionnelles du 8 décembre 2022, aucune liste n'a été déposée.

La consolidation des voix en 2022 aboutit à une évolution de la composition du conseil commun de la fonction publique : la CGT a sept sièges ; puis viennent FO et CFDT avec six sièges ; l'UNSA gagne un siège et en obtient quatre ; la FSU et Solidaires restent respectivement à trois et deux sièges, la CFE-CGC et la FA-FP conservent chacune un siège ; la CFTC perd son unique siège.

Enfin la conflictualité paraît globalement plus forte que dans le secteur privé. Dans la fonction publique de l'État, le nombre de journées perdues pour fait de grève a légèrement augmenté en 2022 : 333 312 journées ont été comptabilisés en 2022 contre 287 375 en 2021<sup>9</sup>. La majorité des jours de grève a concerné les agents du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (85 % de la totalité des journées perdues pour fait de grève), ministère dont les effectifs sont les plus importants. Toutefois, le suivi statistique des jours de grève n'existe que pour la fonction publique de l'État. Dans la fonction publique territoriale, il n'existe pas de données consolidées publiées sur les journées de grève, la direction générale des collectivités locales opérant simplement un suivi des mouvements de grèves au sein de la fonction publique territoriale à partir d'un échantillonnage de collectivités préétablies et une remontée statistique effectuée *via* les préfetures. Dans la fonction publique hospitalière, il n'existe pas de données récentes consolidées sur les journées de grève.

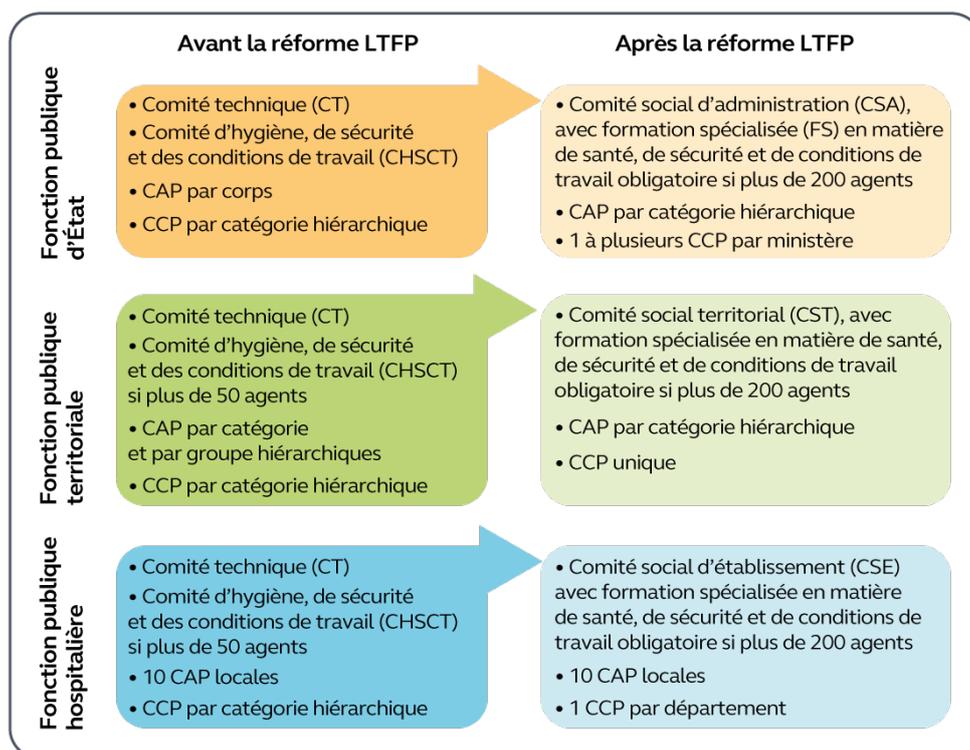
---

<sup>9</sup> Cf. annexe n° 3 : les jours perdus pour fait de grève.

## I - Une architecture des instances paritaires profondément simplifiée par la loi de transformation de la fonction publique

Les nouvelles instances de concertation ont été installées par les employeurs publics à partir de janvier 2023 pour quatre ans, après les élections professionnelles de 2022. Elles ont été installées à partir de février 2023, le graphique suivant présente les transformations prévues par la loi de 2019 :

**Graphique n° 1 : L'évolution de l'architecture des instances de dialogue social**



Source : Cour des comptes

## A - Des CAP moins nombreuses, aux compétences réduites

Dorénavant, les commissions administratives paritaires (CAP) n'examinent plus les décisions de mobilité, de mutation, d'avancement, de promotion et d'acceptation de la démission. Pour certaines situations qu'elles continuent d'examiner, leurs avis<sup>10</sup> restent consultatifs. L'employeur est libre de les suivre ou non en prenant néanmoins soin d'appuyer ses décisions sur des lignes directrices de gestion désormais destinées à garantir la transparence des critères de choix.

À la suite de la réforme, au sein de la fonction publique d'État, le nombre de CAP (nationales et locales) a diminué sensiblement. La baisse la plus significative a été constatée au sein des ministères économiques et financiers, où le nombre de CAP nationales et locales est passé de 519 avant la réforme à 18 après, soit une baisse de plus de 95 % du nombre d'instances. Au sein des trois ministères représentant 76 % des effectifs ministériels et près de 60 % des effectifs de la fonction publique d'État, le nombre de CAP a significativement diminué.

**Tableau n° 2 : carte des CAP au sein de l'échantillon**

<i>Ministères</i>	Effectifs physiques (en milliers)	Nombre de CAP ante loi de transformation de la fonction publique	Nombre de CAP post loi de transformation de la fonction publique	Solde
<i>Éducation nationale</i>	1 052,7	613	317	- 296
<i>Intérieur et Outre-mer</i>	303,3	154	95	- 59
<i>Ministères économiques et financiers</i>	130,7	519	18	- 501
<b>Total</b>	<b>1 486,7</b>	<b>1 286</b>	<b>430</b>	<b>- 856</b>

Sources : DGAFP, MENJ, MIOM, MEF

Pour la fonction publique territoriale, une commission consultative paritaire (CCP), traitant des contractuels de toutes les catégories, a été mise

<sup>10</sup> Leur consultation est notamment prévue en cas de refus de titularisation lorsque l'aptitude professionnelle n'est pas appréciée par un jury ou lors d'un licenciement en cours de stage ; de refus de temps partiel ; de refus d'une mise en disponibilité ; de refus d'une demande d'exercice en télétravail ; de licenciement pour insuffisance professionnelle.

en place dans chaque collectivité territoriale ou établissement public, ou, en cas d'affiliation, auprès du centre de gestion concerné. Selon le centre de gestion de l'Aisne, la loi de transformation de la fonction publique a facilité l'organisation des CCP en instaurant une instance commune aux trois catégories de personnel : d'une part, elle a permis à un syndicat de présenter une liste complète de représentants<sup>11</sup> ; d'autre part, la création d'une CCP commune aux trois catégories permet de convoquer l'instance régulièrement.

Il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur la qualité du dialogue social après la réforme des CAP. Certains points méritent toutefois d'être et déjà d'être signalés.

Dans le champ de compétences conservé à l'issue de la réforme, spécialement en matière disciplinaire<sup>12</sup>, les gestionnaires observent que les dossiers auparavant considérés comme des sujets de second rang peuvent aujourd'hui faire l'objet de discussions plus approfondies. En revanche la connaissance fine des particularités de la gestion de corps spécifiques pourrait être perdue, altérant la qualité des échanges entre les parties.

#### **La connaissance des spécificités des corps**

Selon le ministère de l'intérieur, cette évolution induit cependant une perte de connaissance des spécificités de chacun des corps concernés et de ses conditions de travail, ce qui a pu mener parfois selon lui à un appauvrissement des débats en conseil de discipline. Au sein d'un ministère caractérisé par une diversité des métiers et des environnements professionnels, les discussions sont décrites par le ministère comme plus riches et pertinentes lorsque les représentants des organisations syndicales appartiennent au même corps que la personne qui comparait en conseil de discipline. Selon le ministère, ceux-ci sont en mesure de décrire précisément les fonctions relevant dudit corps et sont davantage capables d'évaluer les manquements professionnels de l'agent à défendre. Il cite à titre de comparaison le maintien d'une CAP nationale spécifique pour les inspecteurs du permis de conduire, qui aurait permis de préserver la qualité des débats et des échanges en matière disciplinaire.

Enfin, auparavant, des commissions administratives paritaires (CAP) se réunissaient au niveau le plus proche du terrain, dans les

<sup>11</sup> Lors du scrutin précédent, le centre de gestion avait dû procéder en 2018 à un tirage au sort pour certaines catégories.

<sup>12</sup> Les commissions administratives paritaires peuvent siéger en formation disciplinaire. C'est le cas lorsqu'une faute professionnelle est reprochée à un fonctionnaire. L'intéressé est entendu, accompagné d'un défenseur de son choix, après avoir pris connaissance du dossier. L'administration ne peut décider d'une sanction sans délibération préalable de la commission administrative paritaire.

directions d'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui, pour certaines organisations syndicales, peut sembler en contradiction avec l'ambition d'animer un dialogue social de proximité.

Cette évolution peut entretenir le sentiment, exprimé par de nombreux représentants syndicaux, que les consultations sont de pure forme, la logique de stricte application du nouveau cadre juridique devant conduire les représentants de l'administration à écouter ces organisations syndicales (OS), sans échanger sur les situations individuelles. Une plus grande communication de l'administration concernant la grille de critères appliquée pour l'attribution des promotions semble ainsi nécessaire pour la prémunir contre les critiques éventuelles touchant particulièrement à la transparence des promotions au mérite et ainsi garantir la pérennité des procédures mises en œuvre.

Les CAP n'ayant plus à se prononcer sur les décisions individuelles relatives tant aux mutations internes et aux mobilités (détachement, réintégration après détachement, intégration, disponibilité) qu'en matière d'avancements de grade et de promotion interne, certains agents peuvent toutefois recourir à une alternative préalable à la procédure contentieuse : la médiation préalable obligatoire (MPO), voie de recours de proximité, leur permettant d'être accompagnés par une personne de leur choix, qui peut être leur représentant syndical.

**Le renforcement des responsabilités des décideurs de proximité  
au ministère de l'emploi<sup>13</sup>**

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a eu, au ministère chargé du travail, qu'une portée limitée.

La suppression de l'obligation de passage en CAP pour un certain nombre de décisions individuelles a simplifié la gestion des avancements, des promotions et des mobilités notamment. En termes de dialogue social, en supprimant l'instance centrale donnant un avis sur ces décisions, elle a renforcé le poids des décideurs de proximité (directeurs d'administration centrale, directeur régionaux déconcentrés) dans les décisions et déplacé à ce niveau les discussions syndicales relatives aux situations individuelles. Le ministère a adopté des lignes directrices de gestion qui reprennent, pour l'essentiel, des règles de gestion précédemment appliquées et qui n'ont aucune portée pluriannuelle.

<sup>13</sup> Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines du ministère du travail*, observations définitives, exercices 2015-2022, février 2024.

Au sein de la fonction publique territoriale, la réforme se présente en des termes similaires. Toutefois, son impact pour les employeurs est plus contrasté, l'effet mesuré étant tangible seulement pour les collectivités les plus importantes, chargées de l'organisation de leur CAP<sup>14</sup>.

Dans le département de l'Yonne, la réforme a sensiblement allégé l'ordre du jour des instances des agents, recentré les échanges en CAP sur les situations individuelles complexes et permis un traitement plus fluide et plus réactif des dossiers individuels. En revanche, la communauté de communes Le Grand Charollais estime que la réforme n'a pas eu réellement d'impact, dans la mesure où la CAP a été instituée auprès du centre de gestion de Saône-et-Loire. La communauté de communes Albret-Communauté a indiqué que, compte tenu du délai de saisine de la CAP placée auprès du centre de gestion du Lot et Garonne, un gain de temps avait été observé dans le traitement de certaines situations administratives ne relevant plus de la CAP, mais que, les dossiers de saisine avant réforme étant peu nombreux, cela n'avait pas eu d'impact conséquent sur la charge de travail des agents du service des ressources humaines.

La réduction significative du nombre de questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour des CAP soulève la question de la portée de l'obligation imposée aux collectivités locales de respecter le rythme de deux réunions annuelles prévu par les articles 26 et 27 du décret du 8 décembre 2020<sup>15</sup>. C'est ainsi qu'en l'absence de motif de saisine suffisant, la commune de Bastia n'a organisé aucune commission depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'évolution du rôle des CAP a conduit à un repositionnement des centres de gestion dans un rôle de tiers de confiance sur les documents liés à la gestion et à l'organisation des collectivités locales, et plus uniquement sur le contrôle statutaire des dossiers individuels. Ainsi, le centre de gestion de l'Eure a mis à disposition, depuis 2021, un module de gestion des avancements de grade, utilisé par près de 180 collectivités, qui a permis à 401 agents de bénéficier d'un avancement de grade en 2022.

## **B - Le maintien d'un nombre important d'instances spécialisées, plutôt dans la fonction publique d'État**

La loi de transformation de la fonction publique a réorganisé les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des

---

<sup>14</sup> Les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont compétents pour organiser les CAP pour le compte des collectivités de moins de 350 agents.

<sup>15</sup> Décret n° 2020-1533 du 8 décembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires et aux conseils de discipline de la fonction publique territoriale.

conditions de travail (CHSCT) en les fusionnant en un comité social. Cette nouvelle instance est désormais compétente pour traiter des sujets concernant l'organisation et le fonctionnement des services, l'orientation stratégique de la politique de ressources humaines, les lignes directrices de gestion, la protection de la santé physique et mentale, l'hygiène, la sécurité des agents, l'accessibilité des services et la qualité des services rendus, l'égalité professionnelle. Elle n'a toutefois pas totalement rationalisé la carte des instances en imposant la création de formations spécialisées dès lors que l'effectif de la collectivité dépasse 200 agents et en autorisant la création de formations spécialisées dès lors que des risques professionnels particuliers le justifient.

Pour la fonction publique d'État, une très faible réduction du nombre de ces instances est constatée : le nombre de comités techniques (CT) et de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est passé de plus de 3 700 instances en 2018 à 3 622 en 2023 (hors instances des services à l'étranger du ministère de l'Europe et des affaires étrangères). Tous les ministères<sup>16</sup> ont réduit le nombre de comités sociaux d'administration (CSA) et de formations spécialisées (FS) comparé à celui des CT et CHSCT avant la réforme, à l'exception des ministères économiques et financiers, du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation<sup>17</sup>.

Dans ces trois ministères, les possibilités offertes par la loi de maintenir des instances spécialisées a conduit à un foisonnement des instances, contraire à l'objectif poursuivi par la loi d'en réduire le nombre.

---

<sup>16</sup> Y compris en neutralisant les changements de périmètre issus des réorganisations administratives intervenues depuis 2017.

<sup>17</sup> L'organisation du ministère de l'éducation nationale est très déconcentrée. Ainsi, la proximité avec les situations de travail est essentielle pour évaluer les risques professionnels et prendre des mesures de prévention. Par exemple, la réalisation d'enquêtes faisant suite à des accidents graves ou répétés ou bien à des signalements de danger grave et imminent, ainsi que les visites de service, n'ont pas de sens à un niveau régional ou ministériel.

Le ministère a appliqué la réglementation prévoyant, pour chaque comité social d'administration (CSA), une formation spécialisée (FS) en santé, sécurité et conditions de travail. Si la pertinence de la mise en place d'une FS pour les CSA de région académique peut paraître discutable, en revanche, le ministère souligne son attachement à l'existence des formations spécialisées des CSA spéciaux académiques. Elles permettent en effet d'examiner, dans une composition appropriée, la situation particulière des rectorats et des directions départementales, et tout particulièrement de mettre en œuvre le dialogue social dans les services chargés de la jeunesse, de l'engagement et des sports, dont les agents seraient sinon, en pratique, privés de représentation utile.

Les ministères économiques et financiers ont augmenté leur nombre de formations spécialisées en raison de l'impossibilité de conserver au niveau des services centraux et des services déconcentrés, des CHSCT inter-directionnels non prévus par la loi. Ils ont généralisé des formations spécialisées au sein de chaque CSA de services déconcentrés, en lieu et place des CHSCT inter-directionnels relevant souvent de plusieurs comités techniques de services déconcentrés. En outre, dans un contexte social très délicat, les ministères économiques et financiers ont également institué 29 formations spécialisées de service au sein de la direction générale des douanes et droits indirects.

S'agissant du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, la création de CSA spéciaux au niveau régional dans huit régions académiques, de CSA dotés de formations spécialisées (FS), et la mise en place systématique de FS dans les 31 CSA spéciaux académiques ont conduit à une augmentation du nombre de FS prévues par rapport au nombre actuel de CHSCT. La création de ces FS a majoritairement résulté de l'application du seuil d'effectifs de 200 agents institué par le décret du 20 novembre 2020. En revanche, le ministère a réduit de 613 à 317 le nombre de ses CAP.

Dans la fonction publique hospitalière, la fixation d'un seuil de création obligatoire d'une formation hygiène et sécurité à 200 agents, contre 50 agents pour les CHSCT, revient à imposer cette formation à près de 25 % seulement des établissements, excluant nombre d'établissements sanitaires et sociaux, dont la majorité des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La création facultative d'une telle instance au sein d'établissements employant entre 50 et 200 agents n'a pas été une solution majoritairement retenue. Les représentants du personnel d'établissements de taille moyenne, comme ceux du centre hospitalier de la Dracénie à Draguignan, ont exprimé des regrets quant à l'abandon du CHSCT, considérant que l'adossement d'une revendication au CHSCT avait plus de poids vis-à-vis de la direction.

Pour les établissements hospitaliers ayant conservé une formation spécialisée, les représentants des organisations syndicales disent regretter la disparition d'une instance dotée de la personnalité juridique, qui donnait notamment au CHSCT la capacité de signer des contrats (comme ceux concernant le recours à l'expertise). Pourtant, plusieurs établissements de santé ont indiqué que la mise en place des nouvelles instances n'avait pas engendré de changements notables pour le comité social d'établissement (CSE) et la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (F3SCT). La fréquence des réunions reste la même et les ordres du jour sont souvent chargés, notamment pour le volet hygiène

et sécurité, plus sensible dans ces établissements, pour lequel des points restent inscrits en doublon dans les deux instances.

Dans la fonction publique territoriale, la direction générale des collectivités locales (DGCL)<sup>18</sup> ne dispose pas encore de toutes les données permettant de connaître le nombre exact de formations spécialisées (ayant repris les attributions des 4 800 CHSCT) de droit pour les collectivités locales de plus de 200 agents et de manière facultative pour celles comptant entre 50 et 200 agents. Les investigations menées dans le cadre de l'enquête montrent que la plupart des collectivités et établissements dont le nombre d'agents est compris entre 50 et 200 agents ont fait le choix d'une instance unique, conformément à l'esprit de la loi. La réduction du nombre d'instances spécialisées, si elle n'est pas quantifiée, est bien réelle. À titre d'illustration, parmi les 44 employeurs de Savoie disposant d'un CST, seuls cinq ont créé une instance spécialisée<sup>19</sup>, dont quatre employeurs comptant plus de 200 agents, et une seule commune a opté pour une création facultative. Dans la communauté de communes des Bastides, la création d'une instance unique n'a toutefois pas fait évoluer la fréquence des échanges car le CHSCT ne s'était pas réuni entre 2019 et 2022.

S'agissant des centres de gestion de la fonction publique territoriale, qui gèrent le comité social pour le compte des collectivités de moins de 50 agents, la DGCL a indiqué que ces derniers devaient obligatoirement créer une formation spécialisée<sup>20</sup>, considérant que le nombre d'agents relevant du comité social territorial du centre de gestion était supérieur au seuil des 200 agents. Toutefois, près de la moitié des centres de gestion s'y refusait encore un an après les élections, ce que la CRC Hauts-de-France a pu relever pour le centre de gestion de l'Aisne. Du fait du relèvement du seuil de 50 à 200 agents pour la création de la formation spécialisée, les

---

<sup>18</sup> La DGCL indique que la mise en place récente des instances, début 2023, ne permet pas de disposer d'une remontée de ces informations : ce sera le cas dans le cadre du RSU 2023, disponible début 2025.

<sup>19</sup> Cf. déclarations du directeur du centre de gestion, la gazette des communes, article publié le 19 décembre 2023.

<sup>20</sup> Elle a précisé, dans une « foire aux questions » publiée sur son site que « dans la mesure où d'une part, le comité social territorial [CST] du centre de gestion [CDG] ne couvre pas que les agents de ce centre mais ceux de l'ensemble des collectivités et établissements relevant du CST du CDG et d'autre part, que la formation spécialisée [FS] est une émanation du CST, c'est donc bien sur cette base qu'il faut considérer l'obligation de seuil pour créer une formation spécialisée [FS]. De fait, tous les CDG doivent créer une FS ».

centres de gestion arguent de l'incohérence des textes<sup>21</sup>. Créer un formation spécialisée attachée au comité social du centre de gestion revient en effet à imposer à une collectivité de 25 agents la saisine d'une telle formation dont est affranchi un employeur de 62 agents disposant de son propre CST. Cette situation a conduit plusieurs organisations syndicales à engager des contentieux contre des centres de gestion auprès de la juridiction administrative.

Au total l'examen de la transformation des divers comités techniques en un instance unique met en lumière une situation très contrastée, loin de la simplification attendue, avec parfois même un accroissement du nombre des instances.

### **C - La persistance d'une organisation atypique dans la fonction publique hospitalière**

En-dehors de la disparition des comités techniques d'établissement (CTE) et des comités d'hygiène, sécurité et des conditions de travail (CHSCT) au profit des comités sociaux d'établissement (CSE) et de leurs formations spécialisées en matière de santé, sécurité et conditions de travail (F3SCT), dont les conséquences ont été évoquées précédemment, les autres instances ont conservé la même configuration.

Au niveau national, le conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé (CSPM) et le conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) sont consultés sur toutes les questions et les projets de textes intéressant respectivement les personnels médicaux et non médicaux. La seule modification apportée à ces deux instances par la loi du 6 août 2019 concerne la suppression de la commission des recours qui existait au sein du CSFPH<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Afin d'éviter une telle incohérence, il conviendrait de considérer, selon la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), que le code général de la fonction publique n'attache pas la création de la formation spécialisée à l'effectif d'électeurs dans le ressort du CST du centre de gestion. La FNCDG rappelle que chacun des employeurs relevant du CST du centre de gestion emploient moins de 50 agents et que le centre de gestion ne constitue pas à leur égard un employeur collectif des collectivités et établissements relevant du CST placé auprès de lui.

<sup>22</sup> Cette commission pouvait être saisie par les fonctionnaires ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline au niveau local ou en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle, alors que la CAPL n'avait pas donné d'avis favorable à ce licenciement. Elle pouvait également être saisie pour des recours sur l'inscription d'un agent à un tableau d'avancement.

**Le centre national de gestion, acteur du dialogue social  
de la fonction publique hospitalière**

La gestion statutaire et le développement des ressources humaines des praticiens hospitaliers et des directeurs de la fonction publique hospitalière des secteurs sanitaire, social et médico-social est confiée à un établissement public administratif sous tutelle du ministre chargé de la santé, le centre national de gestion (CNG). Celui-ci définit les lignes directrices de gestion pour cette catégorie de personnel. Il est responsable des instances de dialogue social suivantes :

- le comité consultatif national (CCN), régi par le décret n° 2016-1065 du 3 août 2016, pour les personnels non médicaux ;
- trois CAP nationales pour certains corps de catégorie A (directeurs des soins, directeurs d'hôpital, directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux) ;
- les commissions statutaires nationales (CSN), régies par les articles R. 6156-42 et suivants du code de la santé publique, pour les personnels médicaux ;
- les conseils de discipline, régis par les articles R. 6152-310 et suivants du code de la santé publique, pour les personnels médicaux.

Au sein des établissements, seul le personnel non médical a été concerné par la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique, les expressions du personnel médical et non-médical des établissements publics de santé n'obéissant pas aux mêmes règles. Le corps médical est en effet intégré dans la gouvernance de l'établissement par le biais de la commission médicale d'établissement (CME), alors que le dialogue social du personnel non-médical s'exerce au sein du conseil social d'établissement (CSE). Depuis la réforme, les instances représentatives des personnels non-médicaux<sup>23</sup> sont décrites dans le code de la fonction publique et non plus dans le code de la santé publique, comme c'était précédemment le cas notamment pour la CME.

Les modes de désignation dans ces deux instances sont différents. La CME est composée d'une partie de membres de droit et d'une partie de

---

<sup>23</sup> L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique a fusionné les comités techniques d'établissement (CTE) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en une instance unique, le comité social d'établissement (CSE), dont une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (F3SCT) doit permettre de conserver une visibilité sur ces sujets.

membres élus au scrutin uninominal notamment parmi les praticiens de l'établissement<sup>24</sup>. Les élections à la CME ne donnent pas lieu à des candidatures des organisations syndicales du corps médical, qui existent pour autant, mais qui n'ont pas de rôles et de droits fixés par le législateur dans la gouvernance des établissements<sup>25</sup>. Les élections au CSE sont organisées à partir de listes présentées par les organisations syndicales<sup>26</sup>.

Les prérogatives de la CME sont beaucoup plus étendues quant au fonctionnement de l'établissement, et plus restreintes concernant la gestion des ressources humaines, à l'inverse des prérogatives du CSE.

Dix CAP locales (quatre pour les agents de catégorie A, trois pour les B, trois pour les C) sont organisées par domaine d'activité (personnel technique, personnel des services de soins, des services médico-techniques et des services sociaux, personnel administratif et sages-femmes). La configuration de ces commissions n'a pas été modifiée lors du renouvellement des instances dans la mesure où ces CAP locales regroupaient déjà plusieurs corps pour chacune d'entre elles. Seuls les groupes et sous-groupes en leur sein et la notion de formation restreinte ont été supprimés.

Par ailleurs, sur le même périmètre départemental, dix CAP sont instituées pour assurer la gestion des agents affectés dans les plus petits établissements qui n'auraient pas un effectif suffisant pour justifier la mise en place de CAP locales, ainsi qu'une commission consultative paritaire (CCP) compétente à l'égard des agents contractuels. La gestion de ces derniers est confiée à l'un des établissements publics de santé dont le siège se trouve dans le département. C'est ainsi que le centre hospitalier Émile Roux du Puy-en-Velay suit notamment les 35 agents titulaires et contractuels du foyer de l'enfance du département de Haute-Loire.

Par exception, une CCP spécifique a été instaurée pour l'AP-HP.

En définitive, la réforme a eu moins d'impact sur la fonction publique hospitalière. Si le nombre de réunions de CAP y est en baisse, le total d'heures de réunion n'a pas diminué significativement entre 2018 et 2021<sup>27</sup>, les compétences retirées aux CAP n'étant pas très chronophages.

---

<sup>24</sup> Article R. 6144-4 du code de la santé publique.

<sup>25</sup> Les organisations syndicales des médecins sont néanmoins consultées dans des instances nationales.

<sup>26</sup> Article L. 211-1 du code de la fonction publique.

<sup>27</sup> De nombreux comptes rendus de 2019 et 2020 ne comportent pas d'horaires, ce qui ne permet pas d'exploiter ces données.

La réforme a donc surtout facilité le travail d'organisation des réunions mais a libéré peu de temps d'agents.

## **II - Le maintien d'un dialogue social informel et de pratiques antérieures**

Le dialogue social repose sur une consultation formelle d'instances prévues à cet effet : comités sociaux, CAP, formations spécialisées. Il peut aussi s'incarner dans une négociation collective, comme le prévoit la loi de transformation de la fonction publique. Mais il se traduit également par des échanges plus informels au sein de groupes de travail sur les sujets intéressant les agents ou encore par un dialogue social préparatoire non formalisé sur des situations individuelles ou des enjeux collectifs.

### **A - Un important dialogue social en dehors des instances, particulièrement dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale**

La mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique a été l'occasion de renforcer les temps d'échanges en dehors des instances de concertation sur de nombreux sujets : mise en place de nouvelles règles de temps de travail, élaboration des nouvelles lignes directrices de gestion (LDG), mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), encadrement du télétravail ou, plus récemment, développement de la protection sociale complémentaire.

Ces temps d'échanges ont été nombreux au sein de la fonction publique territoriale. Ainsi, au sein de la communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées (Rhône), le dialogue social apparaît dense et apaisé. Les rencontres informelles permettent d'y préparer les dossiers et de disposer de conditions de discussions favorables entre élus et représentants du personnel. Dans le département de la Haute-Loire, l'ensemble des parties prenantes reconnaît que les groupes de travail contribuent à un dialogue social que syndicats et administration qualifient unanimement « *d'apaisé et constructif* ». À Bastia, des contacts réguliers s'établissent entre la direction et les organisations syndicales. Ils se matérialisent notamment par des rencontres organisées à la demande des agents ou des représentants syndicaux, afin de discuter de questions individuelles ou collectives. Une réunion est, par ailleurs, organisée en

début d'année avec chacune des organisations syndicales afin que celles-ci exposent leurs revendications et/ou doléances. À Saint-Germain-en-Laye, le dialogue social s'exerce dans un environnement favorable, grâce à des échanges réguliers entre la direction des ressources humaines et l'organisation syndicale.

Certaines administrations d'État, notamment les ministères économiques et financiers, ont également maintenu un dialogue social informel, qui sort du cadre fixé par la loi. À la DGFIP notamment, il facilite la gestion de près de 100 000 agents représentant près de 75 % des effectifs des ministères économiques et financiers. Comme l'a noté la Cour en 2021<sup>28</sup>, dans un contexte marqué par le poids des directions à réseau, dotées de leurs propres comités techniques, en particulier la DGFIP, qui concentre une large majorité des enjeux, le niveau ministériel peut être, sur certains aspects, moins déterminant que le niveau directionnel.

Selon certains interlocuteurs<sup>29</sup> rencontrés au cours de l'enquête, le dialogue social informel n'est pas incompatible avec le dialogue social organisé dans le cadre des instances prévues par la loi, il peut même le renforcer.

Selon le ministère de l'intérieur et des outre-mer, le dialogue informel permet de préciser les demandes des organisations syndicales et de désamorcer d'éventuelles crises tandis que le dialogue social formel offre l'occasion de faire valoir les revendications syndicales afin qu'elles soient inscrites au procès-verbal des instances. Ce ministère considère l'équilibre entre formel et informel comme essentiel.

## **B - La permanence de pratiques antérieures, parfois contraires à l'esprit de la loi**

L'enquête des juridictions financières a révélé que l'ambition de réduire le temps consacré au traitement des situations individuelles n'est pas tenue.

S'agissant de mesures à portée davantage individuelle, nombre de collectivités locales ont maintenu la consultation préalable des élus du personnel pour les actes de gestion de carrière, quand bien même l'article 10 de la loi de transformation de la fonction publique prévoit que les

---

<sup>28</sup> Cour des comptes, *Le secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance*, observations définitives, 2021.

<sup>29</sup> Représentants de l'administration et des organisations syndicales.

commissions administratives paritaires (CAP) ne sont plus compétentes en ce domaine.

De nombreux travaux conduits par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) dans le cadre de cette enquête illustrent cette tendance. C'est le cas par exemple, du département de la Corrèze, où les organisations syndicales ont demandé le maintien du fonctionnement antérieur s'agissant de l'examen de la situation individuelle de chaque agent promouvable par la CAP, ce que l'autorité territoriale a accepté, perpétuant ainsi le fonctionnement du dispositif antérieur. Des modalités de fonctionnement proches de celles existant avant la réforme ont par ailleurs été relevées au sein du département de l'Aude, dans la commune de Saint-Germain-en-Laye<sup>30</sup> ou encore dans le département de la Drôme, où a été relevée une pratique locale qui ne tient pas compte du nouveau cadre national.

La propension des acteurs à maintenir les modalités de fonctionnement antérieures à la loi n'est pas propre aux fonctions publiques territoriale et hospitalière mais elle y est développée d'une manière plus étendue qu'au sein de l'administration d'État. Ce constat rejoint celui établi par l'association *Réalités du dialogue social* (RDS) au travers son analyse de la façon dont la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale se sont emparées du volet relatif au dialogue social de la loi de transformation de la fonction publique<sup>31</sup>.

Dans la fonction publique d'État, au ministère de l'intérieur et de l'outre-mer, un dialogue informel a été mis en place dans le cadre des mobilités au fil de l'eau<sup>32</sup> et plus formel dans le cadre du mouvement annuel de mutation pour répondre aux organisations syndicales, qui regrettaient que les mobilités ne soient plus examinées en CAP.

---

<sup>30</sup> Dans sa réponse aux observations provisoires de la CRC d'Île-de-France, la commune a indiqué que les compétences de la commission administrative paritaire seraient revues conformément à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

<sup>31</sup> *Réalités du dialogue social, Le dialogue social dans la fonction publique : état des lieux des pratiques et perspectives de la mise en œuvre de la réforme 2019-2021*, juin 2022, à partir de l'exploitation de deux enquêtes participatives réalisées avec le concours de réseaux d'employeurs et des organisations syndicales.

<sup>32</sup> Saisine des organisations syndicales avec des tableaux et réponses des sections sur les mouvements.

**L'intervention des organisations syndicales au ministère  
de l'intérieur et de l'outre-mer dans le cadre des mobilités  
au fil de l'eau**

S'agissant des mobilités, les organisations syndicales peuvent intervenir en amont des validations. Dans le cadre des mobilités au fil de l'eau, elles saisissent directement le service gestionnaire par courriel, téléphone ou en direct pour porter à la connaissance de l'administration les dossiers soutenus. Elles lui demandent également de les tenir informées des classements des services une fois la position de l'organisation syndicale réceptionnée. Selon les organisations syndicales, ces saisines peuvent être très fréquentes ou plus rares. Dans le cas des campagnes de mutation annuelle, une réunion de dialogue social est formalisée, durant laquelle les organisations syndicales font part de leurs souhaits.

Selon le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, les organisations syndicales interviennent en matière de mobilité pour signaler des situations individuelles difficiles, d'ordre économique ou social par exemple, afin de sensibiliser l'administration à l'intérêt qu'il y aurait à favoriser la mobilité de tel ou tel agent. En aval des mobilités, les syndicats peuvent introduire, au bénéfice des agents, des recours sur des situations individuelles jugées problématiques. Pour les avancements et les promotions, les organisations syndicales rencontrent individuellement, chaque année, le chef du service des ressources humaines afin de défendre la situation des agents qui les ont mandatés et pour lesquels elles estiment que des éléments objectifs justifient une attention de l'employeur.

Au ministère des armées, des réunions bilatérales sont organisées avec les organisations syndicales en amont des campagnes d'avancement.

Ces différents exemples renvoient aux traditions propres à chaque administration. Ils n'en demeurent pas moins contraires à l'esprit de la loi. La poursuite des modalités de fonctionnement antérieures entraîne dans certains cas le déplacement du dialogue social multilatéral vers un dialogue social bilatéral pour le traitement des situations individuelles : certains services des ressources humaines sont encore saisis par les organisations syndicales de situations individuelles et un temps important est consacré au dialogue social pour traiter des situations individuelles.

**C - Un impact de la réforme sur le climat social  
difficile à mesurer**

Le recours aux baromètres sociaux pour mesurer le climat social est généralisé dans les trois fonctions publiques, dont la fonction publique

territoriale (22 % dans les intercommunalités) et la fonction publique hospitalière (34 % des établissements de santé).

**Le baromètre du bien-être au travail des personnels de l'éducation nationale exerçant en établissement scolaire**

Au printemps 2022, le personnel de l'éducation nationale exerçant dans les écoles et établissements scolaires a répondu à une enquête sur son bien-être professionnel. Cette enquête a été conduite après une période d'application du protocole sanitaire. Elle montre que la satisfaction professionnelle des agents est inférieure à la moyenne des Français qui travaillent.

L'enquête l'a évaluée à 6,0 sur 10 contre 7,2 pour les Français. Les agents concernés se situent cependant à des niveaux de satisfaction proches des Français s'agissant de l'item « *vie menée actuellement* » et le sentiment que leur vie professionnelle a du sens.

Les perspectives de carrière (3,1 sur 10) et leur niveau de rémunération (3,4 sur 10) sont jugés globalement insatisfaisants par les personnels de l'éducation nationale. La moitié d'entre eux signalent un sentiment d'épuisement professionnel élevé. Leur satisfaction concernant l'équilibre entre leur vie professionnelle et personnelle est cependant proche de celle des Français (5,7 sur 10 contre 6,2).

Dans l'ensemble, les personnels aiment travailler dans leur établissement (7,1 sur 10). Pour la grande majorité d'entre eux, ils s'y sentent en sécurité et entretiennent de bonnes relations, notamment avec les élèves et leurs collègues.

Dans la fonction publique territoriale, la moitié des cadres et des élus interrogés dans le cadre du baromètre RH des collectivités de « La Gazette » avec Randstad<sup>33</sup> estiment que le climat social est stable par rapport à l'année précédente. Un peu plus d'un tiers (37 %) constate qu'il se dégrade. Selon le baromètre Horizons 2023<sup>34</sup>, un peu moins de 13 % des collectivités locales soulignent une tension dans l'exercice du dialogue social. Les communes comptant de 5 000 à 50 000 habitants se déclarent les plus touchées, à 41 %, contre 31 % en 2022.

Plusieurs éléments d'explication sont avancés, en premier lieu les contextes de fusions qui restent récentes pour les EPCI issus de la mise en œuvre des précédents schémas départementaux de coopération intercommunale, ou les négociations engagées en matière de refonte du temps de travail et de régime indemnitaire. Au sein de la fonction publique

<sup>33</sup> 14<sup>ème</sup> Baromètre RH des collectivités, Randstad France, septembre 2023.

<sup>34</sup> Horizons 2023, ADF, AMF, CNFPT, FNCDG, Régions de France, octobre 2023.

territoriale, très peu de grèves avec mot d'ordre local ont été relevées lors de l'enquête, à l'instar du département de la Corrèze, de la commune de Saint-Germain-en-Laye ou de la communauté de communes Le grand Charollais, dans lesquels aucun jour de grève avec motif local n'a été décompté.

Dans la fonction publique hospitalière, les contrôles des chambres régionales des comptes révèlent des situations très hétérogènes selon les établissements, sans qu'un lien entre le climat social et la réforme des instances ne puisse être établi.

---

## CONCLUSION

---

*Une réduction du nombre d'instances représentatives a été engagée. Le paysage des instances sociales reste toutefois très contrasté et foisonnant. Les employeurs auxquels un certain degré de latitude était laissé, pour les instances techniques et sociales, ont eu des comportements très divers, produisant parfois des effets contraires à la simplification attendue.*

*De nombreux employeurs publics ont estimé judicieux de conserver des pratiques antérieures, informelles ou parfois même en maintenant des instances hors du cadre légal. La nécessité de ménager une période transitoire peut expliquer cette attitude, celle aussi de maintenir des échanges estimés propices à la bonne gestion des ressources humaines. Ces considérations sont légitimes mais elles ne doivent pas aboutir à vider de portée la réforme prévue par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, en maintenant un dialogue social axé sur les situations personnelles, constituant souvent de facto une forme de cogestion des ressources humaines.*

*La persistance de frictions dans la mise en œuvre de la réforme suggère que des efforts méritent d'être accomplis pour faire de ces nouvelles instances de véritables espaces de dialogue social. La crise sanitaire a incontestablement bouleversé le dialogue social en mettant à l'ordre du jour de l'agenda social des sujets particuliers et en modifiant les conditions, voire le calendrier d'installation et de réunion des instances.*

*Mais ce contexte, qui a retardé l'application de la loi, n'est plus d'actualité. Les frictions actuelles doivent donc être dépassées rapidement, au risque de laisser s'installer de façon définitive une application partielle de la loi.*

---



## **Chapitre II**

### **Les moyens dévolus au dialogue social, complexes et estimés à 874 M€**

L'étude d'impact de la loi de transformation de la fonction publique estimait que la mise en œuvre de la loi devrait se traduire par une économie budgétaire en raison, d'une part de la diminution du temps de préparation, du nombre de réunions et du temps passé en CAP, tant pour les représentants du personnel que pour les gestionnaires RH<sup>35</sup> et, d'autre part, de la réduction du nombre de CAP. Dès lors il était prévu que les emplois consacrés à ces tâches pourraient être redéployés au profit d'une évolution qualitative de la fonction RH des employeurs.

L'enquête de la Cour relativise la réalisation de ces objectifs. En effet un certain nombre de dispositifs dérogatoires au droit commun perdure. Surtout, les administrations ne se sont pas dotées d'instruments de mesure des moyens qu'elles accordent au dialogue social.

---

<sup>35</sup> À cet égard, il était relevé que les DRH pourraient économiser des ETPT (environ une dizaine par ministère) grâce au recentrage des attributions des CAP, tout en redéployant une partie des effectifs correspondants vers des prestations de politique de ressources humaines à plus forte valeur ajoutée (appui aux projets d'évolution professionnelle et de mobilité, animation managériale, amélioration de la qualité de vie au travail).

## **I - Une estimation difficile, partielle et inédite du coût du dialogue social**

La connaissance des moyens consacrés au dialogue social<sup>36</sup> recèle de nombreuses failles. D'une part, les moyens alloués aux organisations syndicales font rarement l'objet d'un suivi par les employeurs publics. D'autre part, il existe une pluralité de pratiques informelles qui se traduisent, par exemple pour les autorisations d'absence, par une absence de suivi de la consommation des moyens alloués aux organisations syndicales. Enfin, à ce jour, aucune administration n'a développé de méthode permettant de calculer le coût du dialogue social.

Cette question n'est pas nouvelle. Plusieurs rapports ont cherché à approcher ce coût, notamment le rapport au Premier ministre de M. Raphaël Hadas-Lebel sur la représentativité et le financement des organisations professionnelles et syndicales, en mai 2006, ou encore le rapport de plusieurs inspections générales sur les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, en 2009 et 2010<sup>37</sup>. Aucun d'entre eux n'était conclusif.

Les éléments chiffrés du présent rapport<sup>38</sup> doivent être appréciés avec précaution. Ils résultent en effet de l'exploitation des réponses d'un panel d'employeurs publics, qui ne retracent qu'une partie des moyens mis à disposition des organisations syndicales, et du recueil de données issues de rapports sociaux uniques, loin de rassembler un panel d'indicateurs homogènes.

### **A - Les moyens humains**

Les moyens humains correspondent aux différentes catégories d'autorisations d'absence, de décharges de fonction et de mises à disposition qui sont données aux agents ayant un mandat syndical.

---

<sup>36</sup> Cf. l'annexe n° 4.

<sup>37</sup> Rapport sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique ; *Analyse détaillée dans deux départements : le Rhône et le Loiret*, IGA, IGAS, IGAENR, CGEF, juin 2010.

<sup>38</sup> Cf. l'annexe n° 5.

**Tableau n° 3 : les moyens humains alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique en 2022**

	FP	Nombre d'ETP	Valorisation en €
<i>Décharges interministérielles</i>	FPE	71	4 092 549
<i>Décharges ministérielles</i>	FPE	6 325	363 024 164
<i>Crédits de temps syndicaux tirés de la représentativité</i>	FPT	3 246	121 171 121
	FPH	2 025	97 509 589
<i>Autres autorisations spéciales d'absence</i>	FPE	3 687	211 635 668
	FPT	946	35 320 144
	FPH	590	28 423 049
<i>Mises à disposition</i>	FPT	103	3 844 990
	FPH	102	4 912 728
<b>Total</b>		<b>17 095</b>	<b>869 934 001</b>

Source : Cour des comptes

## B - Les moyens matériels et financiers

Les éléments de chiffrage que les juridictions financières ont rassemblés sont incomplets dans la mesure où les informations sur les locaux mis à disposition des organisations syndicales (surface et valeur locative) sont rarement renseignées de manière satisfaisante. Ils ne peuvent donc faire l'objet d'une valorisation.

En conséquence, les éléments retenus concernent exclusivement les subventions versées par les ministères, à l'exception de celles allouées par les collectivités locales et les établissements hospitaliers.

**Tableau n° 4 : les moyens financiers alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique en 2022**

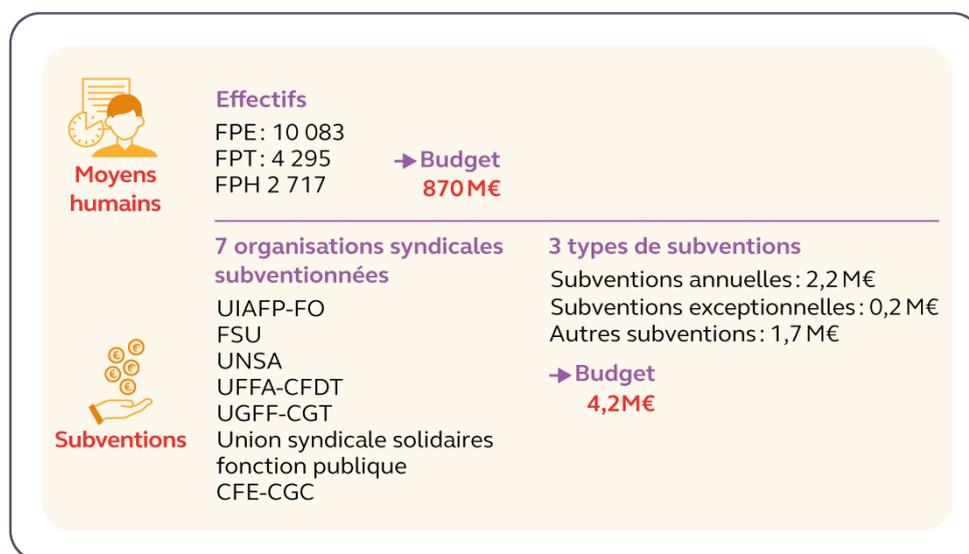
	Montant (en €)
<i>Subvention annuelle versée aux OS représentatives de la FPE</i>	2 178 207
<i>Subvention annuelle exceptionnelle versée aux OS représentatives de la FPE</i>	200 000
<i>Autres subventions annuelles versées par des ministères</i>	1 736 306
<b>Total</b>	<b>4 114 513</b>

Source : Cour des comptes

## C - Le coût total estimé

Au total, plus de 874 M€ sont consacrés chaque année au dialogue social dans les trois fonctions publiques, hors frais de mise à disposition de locaux et de matériels. La masse salariale publique s'élevant à 327,7 Md€<sup>39</sup>, la charge estimative du dialogue social dans la fonction publique en représente 0,27 %.

### Schéma n° 1 : estimation du coût du dialogue social



Source : Cour des comptes

**Tableau n° 5 : les moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique en 2022**

	Montant (en €)
<i>Moyens humains</i>	869 934 001
<i>Moyens financiers</i>	4 114 513
<b>Total</b>	<b>874 048 514</b>

Source : Cour des comptes

<sup>39</sup> Insee Première n° 1949, *Le compte des administrations publiques en 2022*, mai 2023.

Rapportés aux effectifs des trois fonctions publiques, les employeurs publics consacrent plus de 154 € par agent (154,15 €) et par an au dialogue social. Recourant à d'autres modalités de calcul, le rapport des inspections générales de juin 2010 estimait ce montant à 134 €.

Il est impossible de comparer ces montants à la dépense correspondante dans le secteur privé tant les modalités de financement sont différentes.

### **Le financement du dialogue social dans le secteur privé**

Pour les employeurs du secteur privé, un fonds paritaire de financement du dialogue social a été institué<sup>40</sup> afin de financer certaines missions d'intérêt général remplies par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national<sup>41</sup>. Il est essentiellement alimenté par une contribution des employeurs, fixée à 0,016 % des rémunérations versées aux salariés, soit un montant total de l'ordre de 100 M€, et une subvention de l'État d'un montant de 32,6 M€.

Au niveau de l'entreprise, l'article L. 2141-6 du code du travail « *interdit à l'employeur de prélever les cotisations syndicales sur les salaires de son personnel et de les payer au lieu et place de celui-ci* ». Par ailleurs, une éventuelle participation de l'employeur au financement des syndicats doit s'envisager au regard du critère d'indépendance énoncé à l'article L. 2121-1 pour la détermination de la représentativité syndicale.

La pratique du « chèque syndical », consistant à attribuer à chaque salarié un bon de financement d'un syndicat, à charge pour lui de le remettre ou non au syndicat de son choix, s'est toutefois développée dans certaines grandes entreprises à l'initiative de l'entreprise Axa. Le chèque peut être utilisé au profit de tout syndicat, qu'il soit représentatif ou non. Le nombre de chèques collectés par un syndicat détermine le montant de la subvention patronale revenant au syndicat. L'attribution d'un chèque syndical par un salarié n'implique pas son adhésion au syndicat bénéficiaire.

Une autre méthode consiste pour l'employeur à rembourser au salarié tout ou partie de la cotisation individuelle qu'il a choisi de verser à un syndicat, une fois soustraite la partie fiscalement déductible de l'impôt sur le revenu. C'est le dispositif prévu par l'accord d'entreprise conclu en 2016 par l'UES Solvay France dont l'avantage, par rapport au chèque syndical, est de contribuer à développer l'adhésion syndicale.

<sup>40</sup> Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

<sup>41</sup> Articles L. 2135-9 et suivants du code du travail.

Compte tenu de ces multiples moyens, mutualisés pour une part dans le fonds paritaire et éclatés par ailleurs au sein de chaque entreprise, le coût du dialogue social dans le secteur privé ne saurait être réduit aux ressources du fonds pour le financement du dialogue social, qui ont atteint 144 M€ en 2022, selon le rapport annuel l'association de gestion du fonds paritaire national (AGFPN). En effet, ni les pratiques évoquées ci-dessus, ni les moyens mis à disposition des organisations syndicales au sein des entreprises (crédits d'heures des délégués syndicaux, locaux, ...) ne sont pris en compte dans ce montant. Dès lors, en l'absence d'évaluation de ces moyens, aucune comparaison ne peut être faite entre le coût du dialogue social dans la fonction publique et le coût du dialogue social dans le secteur privé.

\*  
\*\*

Le montant estimé doit être considéré comme se situant en-deçà de la réalité en raison du caractère parcellaire de certaines réponses, du caractère incomplet du recensement de certaines données et de l'absence de consolidation des moyens alloués par chacun des employeurs publics. Pour autant ce montant est une donnée inédite. Aussi les administrations devraient se doter des moyens nécessaires pour connaître les coûts complets effectivement engagés et ainsi pouvoir les suivre et les piloter.

## **II - La persistance de pratiques dérogatoires coûteuses**

L'enquête a permis de mettre en lumière certaines pratiques dérogatoires qui viennent contrarier l'objectif d'économie budgétaire mis en avant par l'étude d'impact de la loi de la transformation de la fonction publique.

Déployés parfois sans fondement juridique, plusieurs dispositifs sont en effet constitutifs d'une dépense irrégulière qui vient alourdir le coût du dialogue social.

## A - Le maintien de situations avantageuses

### 1 - Une inapplication des droits syndicaux réglementaires au sein des ministères économiques et financiers

En application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique<sup>42</sup>, le volume des droits syndicaux réglementaires est calculé à partir du nombre d'électeurs inscrits au comité technique ministériel (CTM), à raison d'un équivalent temps plein (ETP) pour 230 électeurs. La baisse des effectifs des ministères économiques et financiers a mécaniquement entraîné celle des droits réglementaires à chaque élection, ce volume étant toutefois garanti pour la durée de la mandature. Après les élections de 2018, les droits réglementaires sont ainsi passés de 651,2 ETP à 608,1 ETP (- 43,1 ETP).

Dans son rapport susmentionné de 2021, la Cour a relevé qu'une réforme de ces droits avait été engagée en vue d'un rapprochement avec le droit commun d'ici 2021. Les moyens d'atteindre cet objectif n'ont cependant pas été mis en œuvre.

Lors de la réunion du comité technique ministériel (CTM) du 23 juin 2022, le ministre des comptes publics a en effet indiqué qu'il souhaitait le maintien d'un « *dialogue social soutenu* » et qu'il « *n'y aurait pas de baisse des droits réglementaires* ». En conséquence, la diminution mécanique de 55 ETP liée à la baisse des effectifs des quatre dernières années n'a pas été répercutée sur l'actuelle mandature (2023-2026) : le volume global de 608 ETP de la mandature précédente a été reconduit au cours de cette période au lieu du plafond de 553 ETP qui aurait résulté de l'application de la loi.

**Tableau n° 6 : comparaison entre les droits réglementaires et les droits effectivement ouverts**

	Avant les élections de 2018	Entre les élections de 2018 et 2022	Après les élections de 2022
<i>Droits réglementaires</i>	651 ETP	608 ETP	553 ETP
<i>Droits effectivement ouverts</i>	651 ETP	608 ETP	608 ETP

Source : Cour des comptes

<sup>42</sup> L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique qui a codifié, dans son livre II, l'exercice du droit syndical et le dialogue social.

Les organisations syndicales des ministères économiques et financières bénéficiaient en outre d'un volume de droits supplémentaires dérogatoires, qui résultaient de la consolidation de « droits historiques », établie fin 2011 à 217 ETP, lors de la mise en œuvre de la réforme des droits syndicaux. Ces droits dérogatoires ont été reconduits au même niveau par arrêté en 2013 et en 2014. Fin 2014, il a été décidé de baisser leur volume pour chaque organisation syndicale : ils sont passés de 217 à 169 ETP (réunion du CTM du 26 mai 2015) et devaient être supprimés d'ici fin 2021. Ce dispositif a un impact sur les directions, dans la mesure où les permanents syndicaux sont rémunérés sur leurs crédits de personnel (titre 2).

Qualifiée de « plan social » par les fédérations syndicales, cette réduction significative a fait l'objet d'un dispositif d'accompagnement, qui a permis d'exclure du contingent des fédérations les permanents partant à la retraite, l'année de leur départ, et les permanents dit « confédéraux »<sup>43</sup> (38 ETP) siégeant dans des instances confédérales ou fonction publique.

En 2021 et 2022, les ministres ont accepté le report d'une partie de droits syndicaux non consommés pour tenir compte de l'impossibilité d'organiser des réunions syndicales en raison de la situation sanitaire, à hauteur de 37 ETP pour chacune des deux années concernées.

Pour permettre aux fédérations syndicales de préparer les élections professionnelles de fin 2022, un « bonus électoral » exceptionnel de 12 ETP leur a été accordé.

Enfin, lors de la séance du CTM du 23 juin 2022 précitée, le ministre des comptes publics a également annoncé le maintien de la prise en charge des permanents « confédéraux », dans la limite de 45 ETP, et des permanents partant à la retraite dans l'année, ainsi que la prise en charge des frais de déplacement des suppléants des formations spécialisées sécurité, santé et conditions de travail.

Selon les ministères économiques et financiers, ces annonces ont permis de tenir un discours de retour au droit commun pour les membres des formations spécialisées santé, sécurité et conditions de travail (FS) et ainsi de mettre fin aux droits dont disposaient les membres des anciens CHSCT<sup>44</sup>. Cette évolution s'est accompagnée du maintien de la prise en charge des frais de déplacement des suppléants des formations spécialisées,

---

<sup>43</sup> Le dispositif des « confédéraux » permet de combler l'absence de prise en charge au niveau interministériel des permanents syndicaux qui pèsent sur le contingent des fédérations, calculé sur le périmètre ministériel, et qui exercent un mandat dépassant le cadre ministériel.

<sup>44</sup> Deux jours de préparation pour chaque réunion, au lieu d'une durée égale à la durée de la réunion.

dont le principe avait été annoncé par le ministre. Cette facilité, non prévue par les textes, était attendue par les fédérations, qui estiment que les sujets discutés au sein des formations spécialisées sont très techniques.

Ces assouplissements ont, selon le ministère, pour objectif principal de permettre un dialogue social de qualité au sein des nouvelles instances et un retour au cadre réglementaire à la fin de cette mandature.

Ce nouveau report du retour à la norme, reposant sur de simples décisions ministérielles, nuit à l'équité de traitement des représentants des agents publics. La préservation de droits réglementaires dérogatoires et des deux dispositifs des « retraitables » et des « confédéraux » est à l'origine du maintien, non prévu par les textes, de plus d'une centaine d'équivalents temps plein<sup>45</sup>.

Il doit être mis un terme à ces pratiques dérogatoires au droit commun de la fonction publique, constitutives d'une dépense irrégulière estimée à 14,6 M€.

## **2 - Un dispositif spécifique pour les corps de direction relevant des ministères sociaux**

Les articles 19 et suivant du décret du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière prévoient que le nombre total en équivalent temps plein des agents mis à disposition auprès d'organisations syndicales pour exercer un mandat national est fixé à quatre-vingt-quatre<sup>46</sup>. En sus, les personnels de catégorie A gérés au niveau national bénéficient d'un dispositif de mises à disposition spécifique pour l'exercice d'un mandat national (conformément à un protocole conclu le 10 mai 1999 entre les ministres chargés de la santé et des affaires sociales et les organisations syndicales des corps de direction).

Le protocole est appliqué de façon constante depuis 1999 et fait l'objet de consensus avec les organisations syndicales de directeurs. Selon la direction générale de l'offre de soins (DGOS), cet accord est logique sur un plan juridique car il permet aux corps de direction de disposer de temps syndical au titre des résultats des élections à la commission consultative

---

<sup>45</sup> Soit appliqué au salaire mensuel net moyen des MEF (2020) : 3 036 € x 100 x 12 x 4 = 14,6 M€. (Siasp, Insee, Traitement DGAFP – Sdessi).

<sup>46</sup> Les agents ainsi mis à disposition peuvent l'être pour une quotité comprise entre 20 % et 100 %.

nationale comme pour l'ensemble des instances de dialogue social dans la fonction publique. Du fait de la vocation nationale et du statut particulier des corps de direction, qui sont gérés au niveau national, ce crédit de temps est accordé sous forme de mise à disposition.

### **3 - Des mises à disposition auprès des organisations syndicales sans fondement juridique dans les secteurs sanitaire, social et médico-social**

Il n'y a pas de mise à disposition de niveau national au sein de la fonction publique de l'État, la représentativité nationale étant effectuée grâce aux décharges de services ministérielles et interministérielles. Cependant les textes ont progressivement autorisé la mise à disposition, au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, de représentants syndicaux pour exercer un mandat syndical à l'échelon national, à hauteur de 103 agents pour la fonction publique territoriale<sup>47</sup> et de 102 pour la fonction publique hospitalière<sup>48</sup>.

Les organisations syndicales représentatives dans les établissements privés à but non lucratif bénéficient également de mises à disposition à hauteur de 56 ETP, financés sur fonds publics. Ainsi, un mécanisme de prise en charge de mises à disposition syndicales pour l'exercice d'un mandat à l'échelon national a été mis en place dans le périmètre privé à but non lucratif des secteurs sanitaire, social et médico-social. Ce mécanisme repose sur deux accords distincts, dont le second n'a pas de base juridique :

- la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 ;
- l'accord du 23 avril 2015 de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale à but non-lucratif relatif à la mise à disposition de salariés auprès d'une organisation syndicale.

Aux termes de ces accords, le personnel mis à disposition des syndicats conserve son contrat de travail et continue d'être rémunéré par son employeur officiel. Le coût de remplacement du salarié est compensé par une majoration de la dotation de l'établissement. Cette compensation

---

<sup>47</sup> Arrêté du 25 janvier 2023 fixant la répartition entre les organisations syndicales des 103 agents de la fonction publique territoriale mis à disposition au titre de l'article L. 213-3 du code général de la fonction publique.

<sup>48</sup> 84 au titre du décret n° 86-660 du 19 mars 1986 + 6,5 au titre du décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au conseil commun de la fonction publique + 12 au titre du protocole d'accord du 10 mai 1999 .

nécessite que la direction générale de l'offre de soins (DGOS) définisse le fondement juridique des mises à disposition au titre de l'accord du 23 avril 2023, qui pèsent sur les dotations budgétaires octroyées aux établissements.

\*\*\*

Il doit être mis fin dans des délais rapides à la perpétuation de situations dérogatoires après le vote de la loi de 2019 comme à l'absence de fondements juridiques précis de certaines pratiques.

#### **4 - La possibilité offerte aux collectivités locales d'opter pour des conditions plus avantageuses**

L'article 2 du décret du 3 avril 1985 précité, relatif à la fonction publique territoriale, offre à l'autorité territoriale la possibilité d'offrir aux organisations syndicales des conditions plus avantageuses que celles fixées par ledit décret. Il garantit également le maintien des règles ou accords existants avant le 4 avril 1985<sup>49</sup>, s'ils sont plus favorables et de même nature que ceux résultant du décret modifié en décembre 2014.

Les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes n'ont pas permis de détecter des situations particulièrement avantageuses qui auraient été négociées en faveur des organisations syndicales. Les exemples recueillis tendent davantage à répondre à une problématique locale spécifique ou à rapprocher les règles en vigueur de celles applicables dans les deux autres fonctions publiques.

Ainsi, en 2018, suite à un accord local, la durée des séances regroupées du CT-CHSCT du centre de gestion de l'Isère a été portée à une journée et le temps alloué pour les préparer à une journée et demi. Par ailleurs, la fongibilité des contingents de temps tirés de la représentativité syndicale a pu être constatée à Saint-Germain-en-Laye. Pour autant, rien ne semble justifier l'application de règles différentes pour la fonction publique territoriale.

\*\*\*

Au total une harmonisation des règles relatives aux moyens humains alloués aux organisations syndicales au sein des trois fonctions publiques permettrait de clarifier le cadre d'intervention des représentants syndicaux dans un contexte où la mobilité entre les trois fonctions publiques est encouragée.

---

<sup>49</sup> Date initiale de publication dudit décret.

## **B - L'attribution de moyens matériels complémentaires significatifs**

En dehors des cas prévus à l'article 3 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, qui prévoit qu'en cas d'impossibilité de mettre des locaux équipés à la disposition des organisations syndicales représentatives, une subvention représentative des frais de location et d'équipement des locaux est versée aux organisations syndicales concernées, certains ministères prennent en charge d'autres types de dépenses, comme le ministère des armées, celui de la justice, le ministère de l'agriculture, les ministères sociaux, le ministère de la transition écologique ou le ministère de l'économie et des finances. Les dépenses prises en charge se traduisent soit par l'attribution de subventions de fonctionnement, soit par l'acquisition directe de petit matériel informatique ou bureautique.

Dans ce cadre, les ministères économiques et financiers allouent chaque année depuis 1985 une subvention aux fédérations syndicales ministérielles représentatives pour leurs besoins de fonctionnement. Celle-ci repose sur une décision ministérielle annuelle et est répartie en fonction du nombre de sièges détenus par les fédérations au comité social d'administration ministériel (CSA M). Hormis une augmentation exceptionnelle de 25 % en 2011, le montant de la subvention, fixé à 291 306 €, a été reconduit depuis d'année en année sans évolution alors que les données révèlent une baisse sensible du nombre d'élus. Le versement de cette subvention pour participation aux frais de fonctionnement des fédérations fait l'objet d'une convention établie entre le secrétariat général et chacune des fédérations attributaires.

Quant à lui, le ministère de l'intérieur et des Outre-mer consacre 1 444 186 € par an depuis 2018 à ses organisations représentatives. Le budget annuel prévisionnel établi par la direction des ressources humaines, des finances et des soutiens de la police nationale pour la nouvelle mandature (2023-2026) se chiffre à 1 445 000 € annuels. Le ministère de l'éducation nationale n'accorde pas de subvention de fonctionnement aux fédérations syndicales représentées dans ses instances.

Les textes ne prévoient le versement d'aucune subvention s'agissant des deux autres fonctions publiques, ni au niveau local, ni au niveau national pour les organisations syndicales représentées dans les deux conseils supérieurs.

Pour autant, la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale<sup>50</sup> dispose que les collectivités territoriales sont autorisées à verser des subventions aux structures locales des organisations syndicales. Le décret du 25 juillet 2005 relatif à l'attribution par des collectivités territoriales de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives en fixe les modalités<sup>51</sup>. Cette faculté a été utilisée par le département de la Haute-Loire, qui a versé 73 954 € à ses organisations syndicales en 2023.

### **III - Un pilotage déficient des moyens humains consacrés au dialogue social**

La participation des représentants des agents aux instances du dialogue social peut prendre plusieurs formes (détachements, autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité de service) et être accordée selon les conditions définies par les décrets propres à chacune des fonctions publiques.

Au sein de certaines administrations, le recensement de ces différentes facilités s'est grandement amélioré. La situation n'est toutefois pas identique parmi l'ensemble des employeurs publics. Le déploiement d'instruments de mesure adaptés reste d'actualité et doit accompagner le processus de modification des pratiques de négociation des employeurs et des organisations syndicales, en germe dans la loi de transformation de la fonction publique.

#### **A - Une mesure des coûts souvent impossible en raison d'organisations complexes**

##### **1 - Une connaissance partielle du coût des élections**

Le coût global des séquences électorales sur lequel les administrations communiquent n'intègre qu'exceptionnellement les « apports en nature » des administrations (personnels mobilisés,

---

<sup>50</sup> Article 216 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, de modernisation sociale codifié aux articles L. 2251-3-1, L. 3231-3-1 et L. 4253-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>51</sup> Décret n° 2005-849 du 25 juillet 2005 relatif à l'attribution par des collectivités territoriales de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives

impressions internes etc.). Ainsi le ministère de l'intérieur et des outre-mer évoque un montant total des prestations pour les élections professionnelles de 2022 de 2 297 635€ TTC, dont 1 524 187 € pour la solution de vote (marché public passé avec un prestataire), sans évoquer les charges supportées par le ministère lui-même pour le bon déroulement d'un tel scrutin.

Le coût complet d'organisation de ces élections pour le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique s'est également révélé difficilement quantifiable. En effet, les moyens internes mobilisés n'ont fait l'objet d'aucune consolidation et le marché commun passé entre le ministère et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères associait également certains établissements publics et autorités administratives indépendantes<sup>52</sup>.

La Cour relève toutefois la bonne pratique mise en œuvre au CHU de Grenoble Alpes qui a été capable de produire un coût proche du coût complet.

#### **Le coût des élections au CHU Grenoble-Alpes**

Pour la session 2022, l'organisation des élections représentait une logistique importante, pour le CHUGA qui organisait ses propres élections, pour le CSE et les dix commissions administratives paritaires locales, mais aussi pour le CSE du groupement de coopération sanitaire de la blanchisserie, les dix commissions administratives paritaires départementales et la commission consultative paritaire pour les 43 établissements de l'Isère. Les élections ont eu lieu par voie électronique. Un protocole d'accord pré-électoral a été élaboré avec les organisations syndicales conformément à la législation

Le coût des élections est estimé à près de 168 000 € par le CHU, réparti à 46 % pour la propagande papier, à 36 % en temps agents, notamment pour la gestion des effectifs d'électeurs et des listes de candidats, mais aussi pour l'organisation matérielle, le temps de négociation avec les organisations syndicales, et la gestion du marché pour le prestataire de vote électronique, et enfin à 19 % pour la solution de vote électronique.

<sup>52</sup> Les cinq instituts régionaux administratifs, l'Agence nationale des fréquences, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité nationale des jeux pour le MEFSIN et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour le MEAE.

## **2 - Une mutualisation des temps syndicaux insuffisamment optimisée au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière**

La mutualisation des crédits de temps syndicaux entre établissements est effective dans la fonction publique hospitalière depuis 2016 pour les établissements de moins de 800 agents. Les crédits d'heures syndicales qui n'ont pu être utilisés durant l'année civile dans les établissements de moins de 800 agents sont additionnés au niveau départemental au profit de chaque organisation syndicale bénéficiaire et sont reportés pour être utilisés l'année suivante par chaque organisation syndicale. Pour autant, et plus encore qu'au niveau de chaque établissement, la sous-consommation des heures globalisées est patente. Ainsi, pour le département de l'Isère, le CHU de Grenoble indique que seules près de 10 % de ces heures globalisées ont été consommées en 2022.

Une telle possibilité de mutualisation est également ouverte, sous conditions, dans la fonction publique territoriale<sup>53</sup>. Ainsi, la chambre régionale des comptes Occitanie a relevé que le principe des conventions de mutualisation de crédits d'heures avait été évoqué fin 2021 au sein du bureau du centre de gestion des Hautes Pyrénées, mais qu'il ne lui a pas été donné une suite favorable, afin de ne pas faire payer les décharges syndicales des collectivités adhérentes non affiliées aux collectivités affiliées. Elle a encouragé le CDG à continuer de rechercher la signature de conventions avec les établissements non obligatoirement affiliés afin de mutualiser l'utilisation de ces crédits. À l'inverse, le centre de gestion de l'Eure a signé deux conventions avec le centre communal d'action sociale et la ville d'Évreux et deux syndicats pour permettre une mutualisation du crédit de temps de travail. Il retire un avis positif de ce dispositif, qui permet, à ses yeux, une sécurisation des conditions d'exercice de l'activité syndicale tout en formalisant une enveloppe affectée, facilitant ainsi la gestion par l'établissement public de ce volet financier.

---

<sup>53</sup> L'article L. 214-6 du code général de la fonction publique dispose qu'un centre de gestion et une ou plusieurs collectivités ou établissements non obligatoirement affiliés peuvent mutualiser leurs crédits de temps syndical par convention.

### **3 - Des prévisions budgétaires peu précises pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale**

La sous consommation des crédits de temps, combinés à d'autres facteurs, rendent difficile la réalisation de prévisions budgétaires, en particulier pour les centres de gestion de la fonction publique territoriale<sup>54</sup>, qui se retrouvent parfois dans l'incapacité de réaliser de prévisions budgétaires fiables.

La chambre régionale des comptes Occitanie a constaté la reconduite de pratique d'inscriptions de crédits à des niveaux élevés au centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Pyrénées, malgré des taux très bas de réalisation, que l'ordonnateur justifie par le manque de visibilité sur les « *remboursement d'activités syndicales* ». Elle a également observé, pour le centre de gestion de Haute-Garonne, que le montant des remboursements au titre des activités syndicales (autorisations d'absences et décharges d'activité de service) était en forte hausse (+ 41 %), malgré une diminution du nombre d'heures financées, en raison d'une hausse significative du coût moyen de l'heure (qui dépend de la situation individuelle des agents concernés par les décharges).

Pour le centre de gestion de l'Isère, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a relevé que le poste de dépenses a connu de fortes variations d'un exercice à l'autre et une augmentation importante entre 2015 et 2022, due à un nombre croissant de collectivités demandeuses et d'agents éligibles, mais également à l'augmentation du nombre de réunions d'information organisées en 2017 et en 2018, ainsi qu'à l'augmentation des effectifs.

## **B - Des outils de suivi inadaptés ou mal utilisés**

En juin 2010, un rapport des inspections générales sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique<sup>55</sup> a mis en lumière des lacunes dans la comptabilisation et le suivi des absences

---

<sup>54</sup> En application des dispositions du 11° du II de l'article 23, des articles 100 et 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 et des articles 14 et 19 du décret du 3 avril 1985, les centres de gestion sont chargés, pour les collectivités et établissements qui leur sont affiliés, de suivre et calculer les contingents d'autorisations d'absence imputables sur le crédit de temps syndical et de décharges d'activité de service accordées aux représentants syndicaux, ainsi que de rembourser aux collectivités et établissements employeurs les charges salariales de toute nature y afférentes.

<sup>55</sup> Rapport de l'IGA, l'IGAS, l'IGAENR et le CGEF sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, juin 2010.

pour les trois fonctions publiques. Il a notamment relevé que le recensement des absences syndicales n'était pas toujours effectué, que les différents cas d'absences étaient volontairement ou non mélangés, que le système de gestion des ressources humaines ne faisait pas ressortir les totalisations des absences syndicales et que les réunions organisées pendant le temps de travail ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une autorisation d'absence et n'étaient donc pas toujours comptabilisées. Le rapport a aussi souligné que de nombreux services, parmi lesquels l'éducation nationale, pratiquaient la fongibilité des autorisations spéciales d'absences, les transformant en décharge d'activité de service dans le but de mieux organiser le service.

Le suivi des moyens demeurait très inégal et ne faisait pas l'objet de demandes particulières de suivi de la part des employeurs.

Plus de dix ans plus tard, ce constat reste d'actualité tant la gestion des ressources humaines est encore trop souvent limitée par les systèmes d'information utilisés et rarement adaptés aux usages que les textes invitent pourtant à mettre en œuvre. Les outils informatiques existants ne permettent pas un suivi fin des absences pour participation aux instances du dialogue social et, par conséquent, de leur impact budgétaire. Les bases de données existantes ne sont pas déployées de manière homogène et, souvent, les administrations ont elles-mêmes développé leurs propres outils numériques, facteur de fragmentation de l'information.

La fiabilité des données peut être sujette à caution. La qualité de saisie des participations aux instances dépend toujours largement du contexte local et ne peut être considérée comme exhaustive. Toutes les participations aux instances de dialogue social ne sont pas recensées et les différents secrétariats généraux des ministères ne disposent pas de données précises sur le nombre moyen de jours accordés par représentant et le coût des journées d'autorisations spéciales d'absence (ASA).

Les architectures informatiques RH déployées dans les services déconcentrés sont parfois différentes de celles utilisées par les niveaux centraux et une certaine fongibilité entre les différents types d'autorisation d'absence peut être pratiquée. De surcroît, les différences d'organisation des organisations syndicales entre les niveaux locaux et national compliquent le suivi de la consommation des ASA.

Très souvent, le recensement des absences pour représentation syndicale est déclaratif. D'abord réalisé manuellement au niveau local, il est ensuite transmis au niveau central pour agrégation. L'administration centrale dispose alors bien de la connaissance du contingent de décharges d'absence au niveau national. En revanche, elle ne connaît souvent pas le

volume d'absences pour assister aux instances des différents échelons déconcentrés (CSA régional, CSA direction départementale), ces dernières relevant d'autres ministères.

Au sein des ministères économiques et financiers, certaines directions comme la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) indiquent ne pas pouvoir suivre informatiquement les autorisations d'absence accordées en raison « *du risque de conflit avec le principe de liberté syndicale* ». Pour sa part, la direction générale des entreprises (DGE) entretient au niveau de son réseau des relations étroites avec le ministère des affaires sociales qui compliquent le suivi. Par ailleurs, le passage au distanciel a réduit une grande partie des temps de déplacement.

Au ministère de l'éducation nationale, le suivi des participations des représentants syndicaux est bien souvent effectué au niveau académique et il n'existe pas de données consolidées aux niveaux interacadémique et national. Dès lors, il en résulte une connaissance partielle et bien souvent sous-évaluée des moyens mobilisés par le dialogue social au sein de l'administration la plus importante de l'État. Toutefois, afin de remédier à cette situation, ce ministère s'est engagé à faire, dès la rentrée 2024, un suivi de la consommation des crédits de temps syndicaux les plus sensibles *via* l'utilisation d'une application de gestion spécifique.

Au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), le suivi des autorisations d'absences accordées par les supérieurs hiérarchiques directs, au bénéfice de représentants syndicaux affectés en grand nombre au sein d'établissements et services répartis sur tout le territoire, ne font pas l'objet d'une remontée au niveau ministériel. Le ministère a néanmoins mis en place un dispositif permettant de suivre le niveau de répartition du crédit de temps syndical. Un outil de suivi permet désormais d'établir, à date, le droit de tirage des organisations syndicales au titre du crédit de temps syndical, dans l'optique de garantir son utilisation dans les limites définies par la réglementation

Faute de suivi centralisé de la consommation réelle des ASA attribuées, il n'est matériellement pas possible de quantifier précisément les ASA consommées au titre de chaque fondement. *A fortiori*, il n'existe pas de suivi du nombre de jours moyens accordés par représentant et du coût correspondant, alors que ces éléments pourraient figurer parmi les indicateurs du rapport social unique.

Il en est de même pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière : peu de collectivités ou d'établissements ont été capables de transmettre aux chambres régionales des comptes une version consolidée

des temps syndicaux utilisés pendant toute la période sous contrôle. Ainsi la communauté de communes du Grand Charollais (Saône-et-Loire) n'a créé un tableau de bord de suivi du contingent d'heures par liste et par agent que depuis les élections professionnelles de 2022. De même, le centre hospitalier François Quesnay de Mantes-la-Jolie n'a pas été en mesure de préciser la consommation des crédits d'heures par les représentants du personnel entre 2018 et 2023.

Les juridictions financières ont régulièrement constaté une mauvaise utilisation des systèmes d'informations, voire un manque de rigueur dans la gestion des absences des agents. À Achères (Yvelines), les droits d'absence effectivement mobilisés ne sont pas comptabilisés, alors que le logiciel RH utilisé par la commune le permet. À Saint-Orens de Gameville (Haute-Garonne), il existe un vrai décalage entre les potentialités de l'outil de gestion de la fonction RH et l'usage qui en est fait, les absences (hors congés) étant relevées et tenues à jour manuellement à partir d'un document sur support non dématérialisé. Au centre de gestion de l'Aisne, l'utilisation du crédit de temps syndical fait l'objet d'un suivi régulier par les services de l'établissement mais ce suivi est réalisé manuellement, les informations étant archivées, par organisation syndicale, sous forme papier.

Parmi les différentes absences, celles utilisées dans le cadre du dialogue social sont rarement quantifiées de manière satisfaisante. En particulier, les autorisations d'absence accordées aux représentants syndicaux appelés à siéger dans des instances paritaires ou statutaires, ou à des réunions sur convocation de l'administration, ne sont ni contingentées ni plafonnées et leur suivi est très aléatoire d'une collectivité à l'autre.

Si le volume d'heures passées en réunions d'instances peut être appréhendé de manière globale, les temps de préparation et de compte rendu ainsi que les temps de trajet ne sont pas intégrés de façon systématique, alors que c'est ce volume consolidé qui devrait permettre de mesurer l'impact réel de la participation au dialogue social. La situation est encore plus critique si l'on cherche à y intégrer le volume d'heures passé en réunion informelle, qui fait rarement l'objet d'un suivi.

## **C - Une gestion des ressources humaines plutôt alourdie**

Selon l'étude d'impact de la loi de transformation de la fonction publique, la réforme du dialogue social en matière de questions individuelles relatives au déroulement de carrière des agents publics devait permettre aux administrations de proposer une gestion des ressources

humaines optimisée. Or les juridictions financières ont plutôt constaté un accroissement de la charge de travail de ces services.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de transformation de la fonction publique, les représentants des personnels considéraient qu'ils jouaient un rôle facilitateur d'interface entre l'administration et les agents pour éclairer les fondements des décisions relatives à leur carrière en matière de promotion et de mobilité. Aujourd'hui, de manière générale, les organisations syndicales estiment ne plus être en mesure de renseigner les agents sur les justifications d'une absence de promotion, ce qui conduit les intéressés à s'adresser directement à leur correspondant « ressources humaines » pour obtenir ces informations.

En conséquence, les services des ressources humaines, dont la structure, les moyens et la montée en compétences n'ont guère été calibrés en fonction des attendus de la loi de transformation de la fonction publique, sont confrontés à un afflux de demandes et rencontrent des difficultés à répondre aux agents ou organisations syndicales qui les sollicitent.

Ainsi, à la DGFIP, les agents non retenus dans le cadre d'une promotion ont droit à un retour d'information, soit du niveau local (directions régionales ou départementales des finances publiques), soit du niveau central (bureau gestionnaire). Il a été constaté un déport de la charge de travail vers les fonctions RH notamment quand le volume de promouvables est conséquent (1 000 à 1 500 dossiers). Face à un traitement de masse des dossiers, la gestion qualitative des promotions risquerait d'être remise en cause.

Pour les juridictions financières, l'adaptation de la fonction publique aux exigences posées par la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique ne peut se faire sans une meilleure prise en compte de ses impacts en termes d'évolution du pilotage des ressources humaines afin de répondre aux demandes des agents en matière de reconnaissance de leur implication et de leur performance professionnelle.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les moyens alloués aux organisations représentatives des agents sont estimés a minima à 874 M€. Complexes dans leur mise en œuvre, ils sont peu suivis et peu connus. Ils doivent dorénavant faire l'objet d'un pilotage plus précis visant à :*

- *identifier avec précision les facilités accordés aux représentants syndicaux. Or, cette connaissance est encore parcellaire. Leur recensement, qui s'est amélioré au sein de certaines administrations, reste le plus souvent incomplet et fragmentaire ;*
- *mesurer de manière fiable le coût des moyens mobilisés. Les indicateurs retenus souffrent de défauts qu'il conviendrait de corriger par la mise en place de systèmes d'information adaptés ;*
- *veiller à éviter la déperdition de moyens par le maintien de dispositifs exorbitants du droit commun.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. *adapter les systèmes d'information pour produire des données relatives aux moyens consacrés au dialogue social au sein de la fonction publique (ministère de la transformation et de la fonction publiques, secrétariats généraux des ministères) ;*
  2. *mettre un terme aux dispositifs accordant des droits syndicaux dérogatoires (ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-



# **Chapitre III**

## **Les conditions d'un dialogue social**

### **renové**

La loi de transformation de la fonction publique a redéfini les modalités de conduite du dialogue social avec l'ambition de le rendre plus stratégique et efficace. La réforme de la carte des instances paritaires ne saurait suffire seule à répondre à cet objectif. Pour l'atteindre, d'autres leviers, pour partie prévus par la loi du 6 août 2019, doivent être mobilisés.

#### **I - Renforcer l'accessibilité des informations utiles au dialogue social**

Pour nourrir le débat sur la politique des ressources humaines, l'article 5 de la loi de transformation de la fonction publique et ses textes d'application imposent, au plus tard en 2024 pour les données 2023, la production d'un rapport social unique public (RSU) pour chaque comité social, ainsi que la mise à disposition des membres du comité social des données ayant servi à composer les indicateurs<sup>56</sup> de ces RSU constituant la base de données sociales (BDS)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Arrêté du 7 mai 2021 pour la fonction publique de l'État, arrêté du 10 décembre 2021 pour la fonction publique territoriale, arrêté du 28 avril 2022 pour la fonction publique hospitalière.

<sup>57</sup> La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a créé la base de données économique et sociale (BDES), suite à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013. La finalité de la BDES est d'abord l'information des institutions représentatives du personnel (IRP), afin de leur permettre d'émettre un avis informé sur la politique économique et sociale de l'entreprise.

**Les objectifs de la base de données sociales (BDS)**

Les trois objectifs de la BDS, tels que détaillés dans l'exposé de l'amendement qui l'a créée, sont « *l'identification des enjeux stratégiques à court terme pour chaque entité* », « *l'efficacité du pilotage des lignes directrices de gestion et des politiques de ressources humaines à plus long terme* » et « *la transparence de la gestion des ressources humaines attendue de l'ensemble des acteurs du dialogue social* ».

Cette base, produite par l'administration, contient des informations concernant l'emploi, le recrutement, les parcours professionnels, la formation, les rémunérations, la santé et la sécurité au travail, l'organisation du travail et l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, l'action sociale et la protection sociale, le dialogue social, la discipline.

Le RSU remplace le rapport sur l'état de l'entité, appelé communément bilan social, dont la présentation au moins tous les deux ans au comité technique avait été imposée par l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984. Il doit permettre de formaliser la politique de gestion des ressources humaines à partir d'un tronc commun de données fiables, regroupées en dix thèmes pour les fonctions publiques d'État et territoriale et neuf thèmes<sup>58</sup> pour la fonction publique hospitalière.

Le principal intérêt du RSU réside dans les synthèses qui en sont faites aux niveaux national et local, qui permettent aux collectivités locales, établissements ou administrations de connaître les grandes tendances observées, de se situer plus facilement et d'effectuer des comparaisons avec les structures similaires.

Pour la fonction publique de l'État, l'arrêté du 7 mai 2021 impose la production de 102 indicateurs pour les rapports sociaux uniques des comités sociaux d'administration (CSA) locaux et directionnels. S'y ajoutent 98 indicateurs pour le rapport social unique ministériel, portant à 200 le nombre total d'indicateurs suivis au niveau ministériel. Parmi ces 200 indicateurs, 89 sont relatifs à la santé et la sécurité au travail. Les difficultés rencontrées par les services portent principalement sur le nombre d'indicateurs à décliner par CSA, le niveau de croisement attendu sur une grande partie des indicateurs et les 89 indicateurs liés à la santé et la sécurité au travail. L'enquête a montré que la mise à disposition des

---

<sup>58</sup> L'emploi, le recrutement, le parcours professionnel, la formation, la rémunération, la santé et sécurité au travail, l'organisation au travail et le temps de travail, l'action sociale et la protection sociale, le dialogue social.

données sociales auprès des membres des CSA nécessitait une évolution des outils de recueil de ces données.

Dans ce contexte, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a transmis aux ministères une version amendée de l'annexe de l'arrêté du 7 mai 2021 précité. Ce projet, modifié en fonction des retours des ministères, devrait faire l'objet de discussions avec les organisations syndicales. Pour la DGAFP, cet exercice vise, d'une part, à réduire substantiellement le nombre d'indicateurs et, d'autre part, à simplifier les indicateurs restants, grâce à des définitions plus synthétiques, compréhensibles par l'ensemble des acteurs concernés (gestionnaire RH, juristes, informaticiens, etc.).

Pour la fonction publique hospitalière, le RSU comprend des thématiques que l'on retrouvait dans le bilan social (recrutements, formation, mobilité, rémunérations, égalité professionnelle...). Le rapport est plus ambitieux et est désormais obligatoire pour les établissements, sans distinction de taille<sup>59</sup>. Au premier trimestre 2024, l'ouverture de la BDS aux organisations syndicales n'était effective pour aucune des trois fonctions publiques. Elle rencontre même des difficultés à être mise en œuvre dans la fonction publique hospitalière, certains établissements, comme le Centre hospitalier de la Dracénie à Draguignan, étant toujours en attente en mai 2024 de la fourniture par le prestataire informatique des requêtes nécessaires au calcul des indicateurs.

Un rapide état des lieux conduit à constater une augmentation sensible du nombre d'indicateurs, conjuguée à une fréquence de production désormais annuelle pour toutes les structures, ce qui pose la question de la capacité des administrations à produire les éléments demandés dans les délais. Nombre de comptes rendus de réunion du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière CSFPH soulignent ainsi que de nombreux établissements ne souscrivent toujours pas à cette obligation, qui ne reposait, pourtant jusqu'alors que sur les seuls établissements de plus de 300 agents<sup>60</sup>.

Au sein de la fonction publique territoriale, 68 % des collectivités locales, soit 44 787 structures représentant 1 677 513 agents, avaient saisi

---

<sup>59</sup> L'arrêté du 28 avril 2022 distingue les indicateurs contenus dans la base de données sociales selon qu'ils sont obligatoires pour tous les établissements ou facultatifs pour les établissements de moins de 300 agents.

<sup>60</sup> Près de 19 % des établissements n'avaient pas réalisé leur bilan social en 2021, contre 20 % en 2020. L'ensemble des données recueillies pour 2021 ne couvraient que 54 % des agents de la FPH et 62 % des agents hospitaliers.

leurs données sociales 2022 dans les délais impartis dans l'application spécifique des centres de gestion. Elles étaient plus nombreuses l'année précédente<sup>61</sup>. Selon une enquête de *La Gazette des communes* de novembre 2023, les premiers freins viendraient du nombre d'indicateurs (près de 110), jugés trop nombreux et détaillés, et sur les difficultés à comprendre le périmètre que recouvrent certains indicateurs en matière de santé et de sécurité au travail, de droits sociaux ou de dialogue social.

Lorsque le bilan social ou le RSU existe, les données présentées ne sont pas toujours pertinentes et fiables. Elles donnent rarement lieu à des échanges nourris en instance : la présentation de l'état de la collectivité y est même parfois occultée. Ainsi, à Ajaccio, à Vierzon ou en Guyane, les chambres régionales des comptes ont relevé une connaissance trop imprécise des effectifs. À Montpellier, les données permettant une approche complète et contextualisée des ressources humaines étaient absentes des bilans sociaux. Pour la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud, des données sociales restent à fiabiliser. Dans le département de la Drôme, le comité technique n'a été saisi de l'état de la collectivité qu'une seule fois depuis six ans<sup>62</sup>.

\*\*\*

Pour faire du RSU le support d'un dialogue social stratégique, un travail de rationalisation est à mener. Il s'agit de concentrer l'exposition des données obligatoires sur un nombre restreint d'indicateurs, susceptibles d'être renseignés de façon homogène par tous les employeurs publics afin de pouvoir faire l'objet de consolidations robustes et d'une exploitation rapide par les parties prenantes du dialogue social.

La DGAFP a indiqué à la Cour qu'un travail était engagé avec les organisations syndicales dans le cadre d'un groupe de travail ayant pour objectif de modifier, dans le sens d'un allègement, la base de données sociales.

## **II - Mieux distinguer gestion de proximité et gestion stratégique des ressources humaines**

Selon le baromètre Horizons 2023<sup>63</sup>, le dialogue social apparaît dans la fonction publique territoriale comme un axe prioritaire de la stratégie RH pour seulement 1,1 % des répondants. Pourtant, l'une des orientations

---

<sup>61</sup> 45 344 RSU correspondant à 1 598 854 agents avaient été renseignés.

<sup>62</sup> En 2018.

<sup>63</sup> Étude menée auprès de 2 200 collectivités locales.

à conduire pour l'optimiser consisterait à rechercher une plus grande proximité entre le dialogue social et les agents, de façon à ce que les parties prenantes s'appuient sur une perception aussi juste que possible des problèmes concrets à résoudre.

Cette perspective invite à davantage de pragmatisme, fondé sur une meilleure répartition des rôles entre ce qui relève du niveau national ou local du dialogue social, en laissant aux acteurs locaux des marges de manœuvre compatibles avec les objectifs recherchés.

Les dispositions de l'article 53 du décret du 10 mai 2021 invitant le comité social territorial à débattre au moins une fois par an de la programmation de ses travaux participent de cette approche. C'est ainsi que des collectivités locales, comme le département de la Manche<sup>64</sup>, ont adopté un « agenda social » pluriannuel afin de favoriser la culture du dialogue social dans leurs services. Toutefois cette pratique de l'agenda social au sein de la fonction publique territoriale est loin d'être systématique. À Bastia, pour sa première année de mise en œuvre, cette instance n'a pas adopté de programme de travail. Au centre intercommunal d'action sociale du Civrasiens en Poitou, aucun agenda particulier n'a été adopté pour faire vivre le dialogue social.

### **III - De nouvelles pratiques de négociation pour un dialogue social plus stratégique**

La loi de transformation de la fonction publique a introduit de nouvelles modalités de dialogue social. Outre le recours à la médiation par l'adoption de lignes directrices de gestion qui le rendent possible, elle comporte des dispositions favorisant la conclusion d'accords négociés<sup>65</sup> dans les trois fonctions publiques et visant à développer une véritable culture de la négociation dans les pratiques du dialogue social. Cette évolution prolonge celle engagée par la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social dans la fonction publique, qui a défini les conditions de validité des accords collectifs entre les organisations

---

<sup>64</sup> Après échange dans le cadre d'une audition des DRH des départements, a été portée à la connaissance de la Cour la délibération de juin 2023 du conseil départemental de la Manche approuvant la mise en place d'un agenda social 2023-2027, après avis du comité social territorial.

<sup>65</sup> Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique et décret n° 2021-904 du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique.

syndicales représentatives des fonctionnaires et l'autorité administrative ainsi que les thèmes possibles de négociation, mais sans en tirer de conséquences sur leur portée juridique.

Or cette nouvelle dimension du dialogue social, au cœur des lois successives, fait l'objet d'une appropriation extrêmement progressive de la part des parties prenantes<sup>66</sup>.

### **A - Un recours encore limité à la médiation**

Concomitamment à la suppression *via* son article 25 de la compétence des CAP s'agissant des actes de mobilité et de promotion des agents, la loi de transformation de la fonction publique prévoit l'édiction de lignes directrices de gestion dont le contenu et les conditions d'élaboration sont déterminées par le décret du 29 novembre 2019. Certaines lignes directrices de gestion ministérielles ont prévu qu'en cas de contestation par un agent n'ayant pas obtenu la mobilité souhaitée, une médiation RH soit expérimentée, en amont des procédures contentieuses. Ce dispositif se distingue de celui de la médiation préalable obligatoire (MPO).

Au sein des ministères économiques et financiers, le décret du 15 avril 2021 a modifié le décret du 26 avril 2002<sup>67</sup> instituant un médiateur afin de permettre à titre expérimental la saisine du médiateur par les agents du ministère. Celui-ci peut être saisi de toute décision individuelle défavorable, notamment en matière de mobilité.

#### **La possibilité d'être accompagné d'un représentant d'une organisation syndicale devant le médiateur**

En application du décret n° 2021-449 du 15 avril 2021 portant expérimentation de la saisine du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par les agents de ce ministère, ceux-ci peuvent, le cas échéant, saisir le médiateur RH en cas de décision individuelle défavorable touchant notamment la formation professionnelle et les mesures de détachement, de placement en disponibilité, de changement d'affectation (hors sanction disciplinaire), ou encore notamment de révision du compte rendu d'entretien professionnel. Les agents qui mobilisent le dispositif de médiation peuvent être accompagnés d'un représentant d'une organisation syndicale. Le recours à ce dispositif récemment créé reste, à ce stade, très limité.

<sup>66</sup> Selon une expression recueillie au cours de l'enquête, « *il faut que les syndicats changent de culture et que l'administration change de culture* ».

<sup>67</sup> Le médiateur institué par décret du 26 avril 2002 au sein des MEF était uniquement compétent sur les litiges opposant les usagers aux directions et services.

L'expérimentation a débuté au premier semestre 2022 et se terminera le 1<sup>er</sup> septembre 2024. La montée en charge du dispositif est très progressive, les premières remontées ne permettant pas d'apprécier le niveau de recours à ce dispositif en régime de croisière (sur 32 saisines, quatre recevables). Une expérimentation de la médiation RH a été mise en place au ministère des armées auprès de l'inspection du personnel civil de la défense et le bilan devait être présenté au CSA ministériel, lors du premier semestre 2024. Au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le médiateur de l'enseignement agricole a indiqué avoir reçu 202 saisines en 2022 et 167 en 2023<sup>68</sup> (au 27 novembre 2023). Ces demandes ont pour objet de rappeler certaines situations individuelles auprès des bureaux de gestion RH, en vue de faciliter leur traitement. Ces interventions donnent lieu systématiquement à un règlement des situations concernées.

Au total, le recours à la médiation demeure encore restreint. En premier lieu, son champ d'application est trop limité dans chacune des administrations qui l'ont mise en œuvre. En deuxième lieu, plusieurs syndicats ont fait état d'une relative méconnaissance de ce dispositif par les agents. En troisième lieu, cette demande de médiation ne peut avoir d'effet suspensif et les demandeurs sont donc souvent amenés à présenter en parallèle un recours contentieux. *A contrario*, pour les agents ne souhaitant pas s'engager dans une démarche contentieuse, le recours à la médiation peut être considéré comme risquant de les stigmatiser vis-à-vis de l'administration. Enfin, l'efficacité du dispositif demeure à confirmer puisque le médiateur ne peut pas, par nature, s'engager sur une décision.

## **B - L'amorce lente du processus de négociation collective**

L'article 14 de la loi de transformation de la fonction publique a renvoyée le cadrage du recours à la négociation collective à des ordonnances. Celle du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs vise à développer la négociation dans la fonction publique à l'échelon « local » notamment, par l'extension des domaines sur lesquels les accords peuvent porter (près d'une quinzaine désormais voire plus en cas d'accord des parties). Elle ouvre la possibilité de conclure des accords-cadres, des accords de méthode et des accords sociaux de proximité. Elle pose le droit d'initiative syndicale pour l'ouverture d'une négociation.

---

<sup>68</sup> Au 27 novembre 2023.

Dans les faits, le recours à la négociation collective se développe progressivement, même si la pandémie s'est révélée propice à la mise en œuvre de la réforme, dans la mesure où elle a favorisé l'émergence de sujets à traiter et à placer à la table des négociations (télétravail, temps et conditions de travail, ...) <sup>69</sup>. Fin 2022, environ 200 accords collectifs <sup>70</sup> avaient été signés dans les trois fonctions publiques. Les premiers accords négociés ont permis de mesurer le nouvel élan donné au développement d'une culture de la négociation. La mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique s'accompagne d'une accélération du rythme de conclusions des accords inter-fonctions publiques. Entre 2010 et 2020, quatre accords négociés avaient été signés à ce niveau. Entre juillet 2021 et octobre 2023, le dispositif de la négociation collective a fait l'objet, de trois applications par la signature d'accords, conclus à l'unanimité, relatifs au télétravail (13 juillet 2021) et à la protection sociale complémentaire (dans ses volets santé [26 janvier 2022] et volet prévoyance [20 octobre 2023]).

En décembre 2023, le ministre de la fonction publique a indiqué aux organisations syndicales que la méthode de négociation annuelle sur les salaires, l'égalité professionnelle <sup>71</sup>, les qualifications et la formation professionnelle, l'action sociale, l'organisation et les conditions de travail et les droits syndicaux sont les thématiques retenues qui « *pourront faire l'objet de négociations* » <sup>72</sup>.

### **1 - Un processus de négociation à approfondir dans la fonction publique d'État**

L'ancrage au sein de la fonction publique d'État de la culture de la négociation constitue l'un des objectifs des ministères. À ce titre, les ministères économiques et financiers se sont saisis des outils de la négociation collective en signant, en 2022, un accord de méthode, puis un accord ministériel sur le télétravail, lequel conduit à réunir périodiquement

---

<sup>69</sup> *Le dialogue social dans la fonction publique : état des lieux des pratiques et perspectives de la mise en œuvre de la réforme 2019-2021*, Réalités du dialogue social, juin 2022.

<sup>70</sup> DGAFP, rapport annuel 2022.

<sup>71</sup> Cf. la conclusion de l'accord collectif pour l'égalité professionnelle dans la fonction publique le 30 novembre 2018, dont le rapport d'initiative citoyenne de la Cour des comptes sur *La politique d'égalité entre les femmes et les hommes menée par l'État* de septembre 2023 indique que près de trois mesures sur quatre ont été mises en œuvre entre 2018 et 2022. Cet accord a été accompagné d'une forte activité réglementaire : 13 décrets ont été publiés entre novembre 2019 et mars 2022.

<sup>72</sup> Faute d'accord de méthode sur l'agenda social, c'est le relevé de conclusions des groupes de travail qui se sont tenus sur le sujet cet automne qui fait office de cadrage.

un comité de suivi avec les signataires de l'accord (toutes organisations syndicales, à l'exception de la CGT). Le recours aux outils collaboratifs a permis d'échanger en amont des séances de négociation sur les documents soumis à la signature et de se concentrer sur les sujets de fond lors des réunions : leur utilisation est désormais admise et souhaitée par les organisations syndicales. Des négociations ont également été engagées par les directions à réseau, dont l'aboutissement a conditionné certaines avancées catégorielles.

La méthode et les outils proposés pour aborder des thématiques organisationnelles ont été consensuels. Une question continue toutefois de se poser au regard de la position exprimée par les ministères économiques et financiers, concernant la portée des accords de méthode et la possibilité pour les non signataires de tels accords de participer aux négociations engagées par la suite.

La signature de l'accord ministériel sur le télétravail<sup>73</sup>, premier accord ministériel signé depuis 11 ans, illustre l'intérêt pour les organisations syndicales de se saisir des objets du dialogue social.

L'accord ministériel peut offrir la possibilité de mettre sur la table des négociations de niveau ministériel des sujets qu'une approche strictement directionnelle ne permettrait pas de traiter. Cela pourrait notamment être le cas de l'introduction d'une part variable dans les rémunérations des agents de catégorie B et C permise par l'inscription de crédits spécifiques en LFI 2023, alors même que les organisations syndicales de la DGFIP et de la direction générale des douanes et des droits indirects y sont plutôt défavorables.

La portée de certains accords est cependant incertaine.

Ainsi, dans le cadre de la négociation de l'accord relatif au télétravail<sup>74</sup>, les organisations syndicales étaient favorables à ce que, dans le cadre du développement du télétravail, des heures mensuelles d'information distancielles et des webinaires nationaux soient autorisés. C'est ce qui a été porté dans la négociation et obtenu dans l'accord, afin de permettre aux agents en télétravail d'avoir accès à l'information syndicale. Cette clause de l'accord collectif au niveau ministériel ne s'applique cependant pas à la DGFIP : les heures mensuelles d'information n'y sont pas déclinées sous cette forme distancielle, en raison notamment des

---

<sup>73</sup> Cet accord a été signé par Solidaires, mais pas par la CGT.

<sup>74</sup> Dix accords de déclinaison ont été conclus ; deux accords de méthode ont été conclus au ministère de l'intérieur, qui comportent un volet dédié aux directions départementales interministérielles.

moyens (techniques, immobiliers, humains) qu'elles impliquent et des modalités d'organisation qu'elles nécessitent de préciser.

L'insertion au sein des accords négociés de clauses prévoyant leur évaluation et les modalités de cette dernière, en particulier en définissant des indicateurs de suivi pertinents et un calendrier permettrait, d'une part, de mieux suivre l'avancement des engagements formulés dans ces accords et, d'autre part, de nourrir le processus de négociations ultérieures entre les parties prenantes.

## **2 - Une culture de la négociation plus ancrée dans la fonction publique hospitalière**

La culture de la négociation revêt une dimension particulière au sein de la fonction publique hospitalière. Elle y a été largement encouragée par les accords de Ségur<sup>75</sup>, signés le 13 juillet 2020, eux-mêmes fruits d'un important travail de négociation. Alimentés par des enveloppes de financement significatives, ces accords invitent explicitement les établissements hospitaliers à passer par la négociation pour la déclinaison locale des mesures.

À l'échelle d'un établissement, le financement de certaines mesures du Ségur, plus spécifiquement celles en lien avec les organisations de travail<sup>76</sup>, était, en effet, conditionné à la conclusion d'un accord local majoritaire. Pour les autres actions, si aucun formalisme n'a été exigé, la signature d'un accord avec au moins une organisation syndicale était recommandée. Dans ce contexte, la plupart des établissements a entamé des négociations avec les représentants du personnel. Celles-ci ont principalement permis la résorption des emplois précaires, la revalorisation de la rémunération des agents contractuels et la mise en place d'un *pool* de remplacement.

C'est dans ce cadre que le centre hospitalier universitaire de Poitiers a obtenu rapidement la signature un accord majoritaire avec trois des quatre organisations syndicales de l'établissement<sup>77</sup>, portant sur la résorption de l'emploi précaire, la création de 48 postes sur deux ans, la création d'un *pool* de remplacement de 27 postes et la création d'un « *forfait d'heures*

---

<sup>75</sup> Ayant pour objectif de renforcer l'attractivité des métiers et de reconnaître l'engagement des professionnels de santé, ces accords ont été adoptés dans le prolongement de la crise sanitaire et signés entre le Premier ministre, le ministre des solidarités et de la santé, la majorité des organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière et la fédération hospitalière de France (FHF).

<sup>76</sup> Sont ici concernées les mesures d'annualisation du temps de travail, d'abaissement à 11 heures du repos quotidien ou encore l'élaboration de chartes de fonctionnement des *pools* de remplacement.

<sup>77</sup> CNI, CFDT et CFTC.

*supplémentaires contractualisé* » pour effectuer des remplacements ponctuels ou de mise en stage au premier jour de recrutement pour les infirmiers.

Il en est de même pour le centre hospitalier de Châteauroux-le Blanc, qui a signé avec les organisations syndicales un accord local relatif à la mise en œuvre des mesures sur le temps de travail, la valorisation de l'engagement collectif et la résorption de l'emploi précaire. Cet accord prévoit notamment la mise en place d'un *pool* de remplaçants afin de faire face aux difficultés de recrutements sur les métiers en tension (pour un coût annuel estimé à 1,5 M€). Au CHU de Grenoble Alpes, un accord local a été validé en 2022 mais l'annualisation du temps de travail pour des postes spécifiques et les modalités de fonctionnement des *pools* de remplacement, n'ont pas été validés par l'ensemble des organisations syndicales.

### **3 - Une dynamique émergente dans la fonction publique territoriale**

#### *a) La création de la coordination des employeurs territoriaux*

Pour les élus locaux<sup>78</sup>, la dynamisation du dialogue social va de pair avec un renforcement de leur responsabilisation. Une telle orientation suppose que les employeurs territoriaux s'expriment d'une même voix, sur le modèle de la Fédération hospitalière de France (FHF), et renforcent ainsi leur pouvoir de négociation vis-à-vis de l'État et des organisations syndicales.

La création de la Coordination des employeurs territoriaux (CET)<sup>79</sup>, au travers de la signature d'une charte d'engagement le 12 septembre 2018, concrétise cette ambition. Contribuant au développement de négociations nationales au sein de la fonction publique territoriale, la CET a ainsi pu se positionner, lors de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique, en faveur de certaines dispositions n'ayant pas la même portée ou la même application dans la fonction publique territoriale et dans les deux autres fonctions publiques.

---

<sup>78</sup> Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Bilan d'activité 2018*.

<sup>79</sup> La CET associe huit associations d'élus (l'association des maires de France, l'association des départements de France, Régions de France, l'Assemblée des communautés de France, Villes de France, France Urbaine, l'association des maires ruraux de France, l'association des petites villes de France), le collège des employeurs du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et la Fédération nationale des centres de gestion.

Elle a contribué à faciliter ensuite les négociations avec les représentants du personnel, et permis de faire aboutir le premier protocole national entre les associations d'employeurs et les organisations syndicales représentatives à l'échelle territoriale de la fonction publique, signé le 11 juillet 2023 et portant sur la protection sociale complémentaire<sup>80</sup>.

Le rapport sur l'attractivité de la fonction publique territoriale<sup>81</sup> propose un renforcement de la place des élus et des exécutifs territoriaux au travers de la coordination des employeurs territoriaux. Il s'interroge, dans l'hypothèse où la négociation collective deviendrait un enjeu national, sur la nécessité ou non de faire de la CET le représentant officiel et mandaté des employeurs territoriaux. La visibilité ainsi donnée pourrait, selon les membres de la mission, être un facteur de modernisation et de meilleure communication à l'extérieur des enjeux et des atouts de la fonction publique territoriale.

La conclusion, le 17 novembre 2023, d'un partenariat entre le ministère de la transformation et de la fonction publiques, la Fédération hospitalière de France (FHF) et la Coordination des employeurs territoriaux (CET) afin d'engager une dynamique commune aux trois fonctions publiques pour faire connaître les métiers du service public, grâce à une promesse employeur unifiée, commune et lisible - « *Choisir le service public* » - participe de cette évolution<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Le protocole introduit de nouveaux droits en matière de prévoyance. Il garantit aux agents en situation de maladie ou d'invalidité le maintien de 90 % de leur rémunération nette. Cette couverture interviendra dans le cadre de contrats collectifs à adhésion obligatoire dont la cotisation sera partagée à parts égales entre la collectivité et l'agent. Pour mémoire, l'ordonnance du 17 février 2021 a réformé la protection sociale complémentaire dans la FPT en prévoyant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, une dépense obligatoire en matière de prévoyance et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, la prise en charge d'une partie des frais de santé des agents. Le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 a fixé les modalités d'application de cette réforme.

<sup>81</sup> Rapport réalisé, à la demande du ministre de la transformation et de la fonction publiques, par Philippe Laurent, président du CSFPT, Corinne Desforges et Mathilde Icard.

<sup>82</sup> Le partenariat prévoit notamment la mise à disposition d'outils de communication, la valorisation des métiers et des offres d'emploi, le déploiement de comités locaux de l'emploi public (CLEP) sur les territoires, la représentation des trois fonctions publiques lors des différents salons de l'emploi public et le développement de la coordination avec le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les régions et les opérateurs de France travail.

*b) Des accords qui restent circonscrits à des enjeux locaux*

Le déclenchement de la négociation collective à l'échelle locale peut résulter d'une demande des organisations syndicales représentatives ou d'un accord-cadre signé au niveau national, comme celui précédemment cité sur le télétravail. C'est notamment le cas de l'accord collectif sur le télétravail signé au centre de gestion de l'Eure en mai 2022, qui su profiter de cette dynamique nationale alors qu'un précédent projet d'accord syndical négocié en 2015 n'avait pas abouti.

Certaines collectivités locales ou établissements publics locaux se sont également engagés dans cette voie, en particulier afin de fixer les conditions de travail des agents relevant du droit privé au sein des régies d'eau et d'assainissement, comme l'illustre l'accord signé au sein de la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges le 13 décembre 2021. La même année, en anticipation de la reprise en régie de la production et de la distribution de l'eau potable avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la métropole de Lyon a souhaité garantir les acquis sociaux des salariés de la société exploitante lors de leur transfert à la régie. Elle a signé dès juillet 2021 un accord de méthode avec l'intersyndicale et cette entreprise, avant de confier cette activité à un établissement public industriel et commercial <sup>83</sup>. Ces nouvelles modalités ont également permis la mise en place d'accords de méthode, comme ce fut le cas au SDIS du Var dans le cadre des négociations relative à la protection sociale complémentaire « Santé » et « Prévoyance ». Ledit accord a été présenté au conseil d'administration du SDIS du Var le 30 janvier 2024.

Pour autant, les innovations introduites par la loi de transformation de la fonction publique visant à inciter les syndicats et les employeurs de la fonction publique territoriale à négocier des accords n'ont pas encore produit tous leurs effets.

*c) Le service minimum, un dispositif peu mis en œuvre par les collectivités locales*

L'article 56 de la loi de transformation de la fonction publique offre aux collectivités territoriales la possibilité d'engager des négociations avec les organisations syndicales en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics.

---

<sup>83</sup> Créé en janvier 2022, cet EPIC a poursuivi les négociations qui se sont traduites par l'approbation d'accords sur le temps de travail (24 octobre 2022), sur les frais de santé et de prévoyance (29 novembre 2022) et par un accord d'intéressement le 15 juin 2023.

Ces négociations concernent une liste de services limitativement énumérés dont l'interruption en cas de grève contreviendrait au respect de la continuité du service public, notamment à la salubrité publique ou aux besoins essentiels de leurs usagers. Il s'agit de la collecte et du traitement des déchets ménagers, du transport public de personnes, de l'aide aux personnes âgées et handicapées, de l'accueil des enfants de moins de trois ans, de l'accueil périscolaire et de la restauration collective et scolaire.

Alors que l'obligation de continuité de service public figure au premier rang des devoirs auquel les agents sont attachés selon le 6<sup>ème</sup> baromètre du service public local<sup>84</sup> de novembre 2023, peu d'employeurs territoriaux ont fait de cette question un objet de négociation sociale. C'est le cas du département de l'Yonne, qui a indiqué que la mise en place d'un service minimum dans les services de restauration scolaire dans les collèges lui semblait difficile au regard de la taille restreinte des équipes (de cinq à six agents). À l'inverse, à Rambouillet, un protocole d'accord portant sur l'exercice du droit de grève a été approuvé par délibération du 29 septembre 2022, pour une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2022. Cet accord encadre l'exercice du droit de grève dans les services d'accueil des enfants de moins de trois ans, les services d'accueil périscolaires et les services de restauration collective et scolaire.

\*\*\*

En conclusion, l'un des leviers majeurs de transformation du dialogue social reste encore peu utilisé. La recherche d'accords contractuels par la négociation collective, à l'instar de la pratique sociale dans le secteur privé, doit être développée. À défaut, la vocation de rénovation du dialogue social de la loi du 6 août 2019 risque de rester « lettre morte », l'application de la réforme se limitant alors à la révision de la carte institutionnelle.

## **C - Des mesures d'accompagnement pour favoriser la négociation collective**

### **1 - Recenser et diffuser les bonnes pratiques du dialogue social**

L'ensemble des responsables des administrations et organisations syndicales rencontrés au cours de l'enquête ont souligné l'importance du développement du dialogue social comme levier de performance. Si la loi de transformation de la fonction publique a ouvert des possibilités de

---

<sup>84</sup> Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) ; 6<sup>ème</sup> édition de son baromètre Ipsos sur les Français et le service public local ; 23 novembre 2023.

négociation, les partenaires sociaux comme les managers publics ne sont pas tous forcément rompus à l'exercice. Nombre d'entre eux ont besoin de mieux appréhender ces nouveaux outils afin de faire vivre le dialogue social. L'absence de connaissance des règles du jeu peut parfois être source d'incompréhensions, voire de défiance entre l'administration et les organisations syndicales.

Pour y remédier, les juridictions financières considèrent qu'il conviendrait de construire et de capitaliser des outils et des méthodes permettant d'avancer sur les différents sujets de dialogue social. Cette démarche collective pourrait déboucher sur l'élaboration et le partage de méthodologies pour dégager des bonnes pratiques susceptibles d'essaimer auprès des trois fonctions publiques.

Si des éléments d'un dialogue social plus pragmatique existent bien au sein de la fonction publique, la culture de la négociation n'irrigue pas de manière homogène l'ensemble des administrations des trois fonctions publiques. L'enquête a montré que des bonnes pratiques ont été mises en œuvre, à l'image de la diffusion d'un guide de la négociation collective par la DGAFP aux ministères, ou de la publication par la FHF d'un « *guide d'appui à la négociation collective dans la fonction publique hospitalière* »<sup>85</sup>. Elles n'en demeurent pas moins globalement très insuffisantes au regard des nouveaux enjeux posés.

Consciente de la nécessité de développer une culture de la négociation, la DGFAP intervient à plusieurs niveaux : au travers d'un cycle de formation des DRH ministériels, de l'actualisation du guide de la négociation collective et du déploiement, d'ici fin 2024, d'un espace numérique consacré à la publication des accords collectifs conclus dans les trois fonctions publiques. Outre la mise à disposition des accords pour l'ensemble des agents, cet espace permettra aussi aux employeurs de disposer d'une banque d'accords, afin de mieux diffuser la culture de la négociation collective.

---

<sup>85</sup> Il n'a pas été recensé de déclinaison du guide pour la fonction publique territoriale.

## 2 - Améliorer la formation conjointe des parties prenantes

Ainsi que l'a exprimé la mission « *renforcer la négociation collective dans la fonction publique* », dans son rapport d'avril 2020<sup>86</sup>, de nouvelles pratiques de négociation collective ne pourront émerger que dans le cadre d'un renforcement de la formation des élus et des agents en charge du dialogue social.

Un renforcement de la formation<sup>87</sup> des représentants des agents et des cadres impliqués dans le dialogue social semble indispensable. Il passe à la fois par une meilleure connaissance du cadre juridique du dialogue social et de ses spécificités dans la fonction publique et par une diffusion des techniques de la négociation.

À ce titre, l'ouverture de la négociation relative à la protection sociale complémentaire (PSC) a parfois été précédée d'une formation, dispensée par un actuaire, à laquelle ont conjointement participé les représentants des personnels et de l'administration appelés à participer à la négociation.

Le développement d'une culture du dialogue social et de la négociation fait partie des priorités du schéma directeur interministériel de la formation professionnelle tout au long de la vie. Pour autant, parmi les modules de formation à la gestion des ressources humaines proposés dans le cadre de la formation initiale ou continue des futurs managers de la fonction publique, bien peu mentionnent le « dialogue social » dans leur intitulé. La plupart des agents concernés seront pourtant amenés à s'exprimer devant les instances représentatives du personnel, à négocier et à signer des accords ou à gérer des conflits, voire des situations de crise.

\*\*\*

La formation aux relations sociales des encadrants doit donc être accrue dans l'esprit d'être partagée entre les acteurs sociaux de la sphère publique. L'intégration d'un référentiel sur le dialogue social dans leur cycle de formation, initiale et/ou continue mériterait d'être impulsée.

---

<sup>86</sup> *Renforcer la négociation collective dans la fonction publique*, rapport de Marie Odile Esch, Christian Vigouroux et Jean Louis Rouquette, rendu en avril 2020 dans le cadre d'une mission confiée par Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

<sup>87</sup> Les sessions devraient prioritairement être proposées de façon simultanée aux représentants de l'administration et des personnels, de façon à contribuer à la diffusion d'une culture commune. À l'image de ce que met en œuvre l'INSP dans son module de formation consacré au dialogue social en collaboration avec les confédérations syndicales, l'association des représentants syndicaux devrait être systématisée dans les formations initiales des cadres dans les trois fonctions publiques.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*De façon paradoxale par rapport à d'autres volets de la loi du 6 août 2019, la crise sanitaire a accéléré le processus de négociation et de passation d'accords. Elle a en effet favorisé l'émergence de sujets transversaux et stratégiques sur l'organisation et les conditions de travail : télétravail, conditions de travail dans le secteur sanitaire.*

*Pour autant, les pratiques de négociation sont encore limitées au sein des trois fonctions publiques. À ce jour, les négociations se concentrent sur les sujets imposés par les textes, tels que les lignes directrices de gestion ou l'instauration de la protection sociale complémentaire. Le champ des sujets de négociation, permis par exemple par le droit à l'initiative syndicale, reste assez restreint.*

*En tout état de cause, les nouvelles pratiques mises à la disposition des représentants de l'administration et des organisations syndicales invitent, tout en confortant les droits et moyens des parties prenantes, à mettre en œuvre une nouvelle étape du dialogue social en le rendant plus stratégique. C'est sur ce point que les effets de la loi en vue de moderniser le dialogue social dans la fonction publique, seront les plus significatifs.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 3. diminuer le nombre des indicateurs de la Base de données sociales (BDS) et les centrer sur des informations stratégiques utiles au dialogue social (ministère de la transformation et de la fonction publiques) ;*
  - 4. promouvoir le recours aux accords-cadres (ministère de la transformation et de la fonction publiques) ;*
  - 5. renforcer l'offre de formation initiale et continue partagée en faveur des représentants de l'administration et des agents publics (ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère du travail, de la santé et des solidarités).*
-



## Liste des abréviations

AAI .....	Autorité administrative indépendante
AATF .....	Association des administrateurs territoriaux de France
AC .....	Administration centrale
ADF .....	Association départements de France
ADRHESS ...	Association pour le développement des ressources humaines dans les établissements sanitaires et sociaux
AMF .....	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
ARS .....	Agence régionale de santé
ASA .....	Autorisation spéciale d'absence
BS .....	Bilan social
BDS .....	Base de données sociales
CAP .....	Commission administrative paritaire
CAPD .....	Commission administrative paritaire départementale
CAPL .....	Commission administrative paritaire locale
CAPN .....	Commission administrative paritaire nationale
CCAS .....	Centre communal d'action sociale
CCN .....	Comité consultatif national
CCP .....	Commissions consultatives paritaires
CDG .....	Centre de gestion
CE .....	Conseil d'État
CET .....	Coordination des employeurs territoriaux
CFE-CGC .....	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFDT .....	Confédération française démocratique du travail
CFTC .....	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGEF .....	Contrôle général économique et financier
CHSCT .....	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CHU .....	Centre hospitalier universitaire
CIAS .....	Centre inter-communal d'action sociale
CL .....	Collectivités locales
CME .....	Commission médicale d'établissement

---

CNFPT .....	Centre national de la fonction publique territoriale
CNG .....	Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRTC .....	Chambres régionales et territoriales des comptes
CSFPT .....	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CSA.....	Comité social d'administration
CSA M .....	Comité social d'administration ministériel
CSE .....	Comité social d'établissement
CST .....	Comité social territorial
CSFPH .....	Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière
CSN.....	Commissions statutaires nationales
CSPM.....	Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé
CT .....	Comité technique
CTE .....	Comité technique d'établissement
CTM.....	Comité technique ministériel
CU.....	Communauté urbaine
DARES .....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDI .....	Directions départementales interministérielles
DGAFP .....	Direction générale de l'administration et de la fonction publiques
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGCS .....	Direction générale de la cohésion sociale
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGE .....	Direction générale des entreprises
DGFIP .....	Direction générales des finances publiques
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins
DREES.....	Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques
DRH .....	Direction des ressources humaines
DUERP .....	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EHPAD .....	Établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes
EPA.....	Établissement public administratif
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
ETP .....	Équivalent temps plein

---

ETPT .....	Équivalent temps plein travaillé
FA-FP.....	Fédération autonome de la FPT
FHF .....	Fédération hospitalière de France
FNCDG .....	Fédération nationale des centres de gestion
FO .....	Force ouvrière
FP .....	Fonction publique
FPE.....	Fonction publique d'État
FPH .....	Fonction publique hospitalière
FPT.....	Fonction publique territoriale
FS .....	Formation spécialisée
FSSCT .....	Formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (ou F3SCT)
FSU .....	Fédération syndicale unitaire
GPEEC .....	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
HMI.....	Heure mensuelle d'information
IGA .....	Inspection générale de l'administration
IGAENR .....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS .....	Inspection générale des affaires sociales
INSEE .....	Institut national de la statistique et des études économiques
INSP .....	Institut national du service public
LDG .....	Lignes directrices de gestion
LTFP .....	Loi de transformation de la fonction publique (loi n° 2019-828 du 6 août 2019)
MAD .....	Mise à disposition
MAS.....	Ministères chargés des affaires sociales (synonyme : MS)
MASA .....	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MEAE .....	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEF .....	Ministères économiques et financiers
MEFSIN.....	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MEN.....	Ministère de l'éducation nationale
MESR.....	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIOM .....	Ministère de l'intérieur et des outre-mer
MINARM.....	Ministère des armées
MPO .....	Médiation préalable obligatoire
M€ .....	Million d'euros

---

Md€	.....	Milliard d'euros
OIT	.....	Organisation internationale du travail
OS	.....	Organisations syndicales
PSC	.....	Protection sociale complémentaire
RSU	.....	Rapport social unique
RH	.....	Ressources humaines
RIFSEEP	.....	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SDIS	.....	Service départemental d'incendie et de secours
SG	.....	Secrétariat général
SNDGCT	.....	Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales
SSCT	.....	Santé, sécurité, conditions de travail
UNSA	.....	Union nationale des syndicats autonomes

## **Annexes**

Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés.....	86
Annexe n° 2 : les jours perdus pour fait de grève .....	88
Annexe n° 3 : le cadre juridique de l'allocation des moyens consacrés aux syndicats.....	90
Annexe n° 4 : estimation du coût du dialogue social .....	96

## **Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés**

Par ordre de citation :

- CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, CA Beaune Côte et Sud –Communauté Beaune Chagny Nolay, mai 2024
- CRC Hauts-de-France, rapport d'observations définitives, Centre de Gestion de l'Aisne, mai 2024
- CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, département de l'Yonne, juin 2023
- CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, communauté de communes du grand charollais, février 2024
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, communauté de communes d'Albret-Communauté, mai 2024
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, commune de Bastia, mars 2024
- CRC Normandie, rapport d'observations définitives, Centre de gestion de l'Eure, janvier 2024
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives Centre Hospitalier de la Dracénie, juillet 2024
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations provisoires, Centre Hospitalier Universitaire de Grenoble Alpes, mars 2024
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, communauté de communes des Bastides-en-Haut-Agenais-Périgord, mai 2024
- CRC, Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, département de la Haute-Loire, avril 2024
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, communauté de communes beaujolais pierres dorées, avril 2024
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Germain-en-Laye, avril 2024
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, département de la Corrèze, juillet 2024
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, département de l'Aude, juillet 2023

- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, département de la Drôme, mars 2024
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Pyrénées, octobre 2022
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne, mars 2022
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, Centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère, décembre 2023
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, centre hospitalier François Quesnay de Mantes la Jolie, mars 2023
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, commune d'Achères, mars 2024
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Orens de Gameville, juin 2023
- CRC Grand Est, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération de Saint Dié des Vosges, juillet 2024
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, commune d'Ajaccio, avril 2022
- CRC Centre-Val-de-Loire, rapport d'observations définitives, commune de Vierzon, juin 2022
- CRC Guyane, situation financière de la collectivité territoriale de Guyane, Octobre 2022
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives commune de Montpellier, juillet 2023
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, centre intercommunal d'action sociale du Civraisien en Poitou, avril 2024
- CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, Métropole de Lyon ; Epic « Eau du Grand Lyon – la Régie », janvier 2024
- CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, commune de Rambouillet, avril 2023
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, CHU de Poitiers, juillet 2023

## Annexe n° 2 : les jours perdus pour fait de grève

**Tableau n° 7 : nombre de journées perdues pour fait de grève interministérielle, ministérielle ou sectorielle dans la fonction publique de l'État depuis 2017**

<b>(En %)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<i>Ministère ou service</i>						
<i>Agriculture et Alimentation</i>	3 333	5 302	10 958	4 516	1 804	4 758
<i>Armées (personnels civils)</i>	4 755	6 435	12 981	5 410	774	3 447
<i>Culture</i>	3 188	3 328	5 749	3 315	1 310	2 701
<i>Éducation nationale, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation</i>	207 259	362 995	1 255 502	426 923	198 098	283 001
<i>Europe et Affaires étrangères (*)</i>	356	3 611	8 637	3 046	2 469	3 743
<i>Intérieur et Outre-Mer</i>	2 976	4 379	7 620	2 723	307	423
<i>Justice</i>	5 091	7 634	11 098	4 772	3 028	3 425
<i>Ministères économiques et financiers</i>	65 990	84 059	208 476	39 265	28 363	24 279
<i>Ministères sociaux</i>	6 529	6 583	20 210	7 373	48 968	1 047
<i>Services du Premier ministre</i>	80	156	334	101	2	8
<i>Transition écologique et solidaire, Logement et Habitat durable et Cohésion des territoires</i>	14 218	17 471	31 694	10 118	2 252	6 480
<i>Ensemble des ministères (hors établissements publics)</i>	313 775	501 953	1 573 259	507 562	287 375	333 312
<i>Autres organismes</i>						
<i>Caisse des dépôts et consignations</i>	360	401	493	229	23	100

Source : DGAFP - Cabinet du directeur général

**Tableau n° 8 : évolution du nombre de jours perdus pour fait de grève interministérielle, ministérielle ou sectorielle dans la fonction publique de l'État depuis 1999**

<i>En nombre de jours</i>	<b>Total ministères (hors établissements publics)</b>		<i>En nombre de jours</i>	<b>Total ministères (hors établissements publics)</b>
1999	577 709		2011	648 934
2000	1 457 379		2012	237 237
2001	921 115		2013	261 067
2002	604 864		2014	262 482
2003	3 655 483		2015	345 387
2004	373 891		2016	427 292
2005	1 113 155		2017	313 775
2006	950 984		2018	501 953
2007	609 621		2019	1 573 259
2008	1 153 009		2020	507 562
2009	941 176		2021	287 375
2010	1 851 083		2022	333 312

*Source : DGAFP - Cabinet de la directrice générale. Champ : Mouvements nationaux (interministériels ou ministériels)*

### **Annexe n° 3 : le cadre juridique de l'allocation des moyens consacrés aux syndicats**

Les moyens alloués aux syndicats sont principalement encadrés par voie réglementaire. Seule la fonction publique territoriale est désormais mentionnée au Code général de la fonction publique en ses articles L 214-3 et suivants, qui précisent les modalités d'attribution des décharges d'activité de service et les mises à disposition, ce qui s'explique par le fait que le législateur a prévu, dans ce dernier cas, des charges financières supportées soit par les collectivités soit par les centres de gestion. Cet article détermine également le seuil (50 agents) à compter duquel des locaux doivent être mis à disposition des organisations syndicales.

L'ensemble des autres dispositions applicables ont été définies dans les années 1980 par voie réglementaire et pour chaque fonction publique. Les décrets n°82-447 du 28 mai 1982 pour la fonction publique de l'État, n°85-397 du 3 avril 1985 pour la fonction publique territoriale et 86-660 du 19 mars 1986 pour la fonction publique hospitalière, très peu modifiés depuis près de 30 ans, constituent le socle juridique des moyens alloués aux syndicats.

Ces trois décrets, très semblables dans leur construction, déterminent le régime des moyens alloués aux organisations syndicales. Des différences de contenu les séparent sur certains points.

Le décret relatif à la fonction publique territoriale indique en son article 2 que les autorités territoriales et les organisations syndicales peuvent conclure des accords contenant des dispositions plus avantageuses que celles contenues par le décret lui-même.

Les deux autres décrets ne laissent pas explicitement cette place à la négociation

Pour la fonction publique d'État, la circulaire n° SE1 2014-2 du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'État détaille les règles et principes applicables en vertu du décret du 28 mai 1982.

#### **Les moyens matériels et financiers**

##### *Les locaux syndicaux*

Pour les trois fonctions publiques, les règles sont similaires. L'administration doit mettre à la disposition des organisations syndicales représentatives dans le service ou groupe de services considéré, ayant une

section syndicale, un local commun aux différentes organisations lorsque les effectifs du personnel de ce service ou groupe de services implantés dans un bâtiment administratif commun sont égaux ou supérieurs à 50 agents, avec si possible un local distinct à la disposition de chaque organisation.

L'octroi de locaux distincts est de droit lorsque les effectifs du personnel sont supérieurs à 500 agents pour la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, contre 200 pour la fonction publique hospitalière. Les locaux mis à disposition sont normalement situés dans l'enceinte des bâtiments administratifs ; si tel n'est pas le cas, l'administration en supporte les frais de location. Les locaux doivent comporter les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale. En cas d'impossibilité de mettre des locaux équipés à la disposition des organisations syndicales représentatives, une subvention représentative des frais de location et d'équipement des locaux est versée aux organisations syndicales concernées.

#### *Les équipements*

Pour la fonction publique d'État, la circulaire précitée indique que les équipements fournis sont les suivants : mobilier, téléphone, poste informatique, accès aux moyens d'impression, et précise que les conditions dans lesquelles l'administration prend en charge, dans la limite des crédits disponibles, le coût des consommables, sont définies par l'administration après concertation avec les organisations syndicales concernées. De même, la concertation entre l'administration et les organisations syndicales doit permettre de définir les conditions dans lesquelles ces organisations peuvent, dans la limite des crédits disponibles, obtenir le concours de l'administration en matière de reprographie et pour l'acheminement de leur correspondance.

Le décret applicable à la fonction publique hospitalière prévoit que les instances paritaires doivent être consultées sur ce point.

#### *Les technologies de l'information et de la communication (TIC)*

Les décrets prévoient que le cadre général de l'utilisation par les organisations syndicales, au sein des services, des technologies de l'information et de la communication ainsi que de certaines données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés relatifs à la gestion des ressources humaines est fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, par décision de l'autorité territoriale ou par le ministre de la santé en fonction de la fonction publique, après avis des instances paritaires. Cet arrêté précise également les conditions dans lesquelles sont garantis la confidentialité, le libre choix et la non-discrimination auxquelles cette utilisation est subordonnée.

Dans chaque ministère, les conditions et modalités d'utilisation de ces technologies sont fixées par une décision du ministre ou du chef de service, après avis du comité technique correspondant. Cette décision précise les conditions dans lesquelles cette utilisation peut être réservée aux organisations syndicales représentatives au sens de l'article 3, compte tenu des nécessités du service ou de contraintes particulières liées à l'objet des facilités ainsi accordées. L'article 3-2 du décret précité précise que dans tous les actes autorisant la création de traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs à la gestion des ressources humaines concernant des agents de l'État, peuvent être destinataires de données requises pour la constitution de listes d'adresses électroniques nominatives professionnelles, pour l'exercice de mandats ou en vue d'une candidature, et dans la limite du besoin d'en connaître, les agents expressément désignés par une organisation syndicale dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 3-1 pour utiliser des technologies de l'information et de la communication et certaines données à caractère personnel.

Au sein de chaque établissement hospitalier, ces conditions sont fixées par décision du directeur d'établissement.

#### *L'allocation de subventions*

Le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 prévoit l'allocation de subventions aux organisations syndicales de la fonction publique d'État représentatives au niveau national. Le montant des subventions est déterminé compte tenu de la part respective des sièges détenus par les organisations syndicales de la fonction publique de l'État.

Le décret n° 2005-849 du 25 juillet 2005 relatif à l'attribution par des collectivités territoriales de subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives et modifiant le code général des collectivités territoriales en sa partie réglementaire précise que les collectivités peuvent attribuer une subvention de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives qui sont dotées de la personnalité morale et qui remplissent des missions d'intérêt général.

#### **Les moyens humains**

Les représentants syndicaux bénéficient de facilités afin de remplir les obligations résultant de leur mandat, qui prennent la forme soit d'un détachement, soit d'autorisations spéciales d'absence ou de décharges d'activité de service, qui peuvent leur être accordées dans les conditions définies aux articles 13 et 15 des décrets précités.

*Le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical*

En application de l'article 17 du décret n° 85-986 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions, le détachement pour exercer un mandat syndical prévu au 11° de l'article 14 du même décret est accordé de droit. Il est prononcé par arrêté du seul ministre dont relève le fonctionnaire intéressé.

*Les autorisations spéciales d'absence indépendantes de la représentativité syndicale*

Les décrets prévoient en des termes identiques les autorisations spéciales d'absence pour participer aux congrès et organismes directeurs des syndicats nationaux, fédérations ou confédérations, ainsi qu'aux instances internationales. Le même régime de 10 à 20 jours<sup>88</sup> d'absence annuelle par représentant s'applique dans les trois fonctions publiques.

Les trois décrets prévoient aussi des autorisations spéciales d'absence pour les représentants syndicaux appelés à siéger dans des instances paritaires ou statutaires, ou à des réunions sur convocation de l'administration. Elles sont accordées sur simple présentation de la convocation à ces organismes et ne font donc l'objet d'aucun contingentement.

Pour les trois fonctions publiques sont prévues des autorisations pour siéger au sein des instances de dialogue social national ou local, des comités économiques et sociaux régionaux, des conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes, y compris les organismes de retraite, et lors des réunions de travail convoquées par l'administration.

Pour la fonction publique d'État s'ajoutent les réunions du comité interministériel d'action sociale, des sections régionales interministérielles (SRIAS) et des commissions ministérielles d'action sociale, des conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes, y compris les organismes de retraite, des organismes publics chargés de promouvoir la diversité dans la fonction publique ; des conseils d'administration des hôpitaux et des établissements d'enseignement. Pour chaque département ministériel, la liste de ces instances de concertation peut être complétée par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre intéressé.

Dans la fonction publique territoriale sont prévues la participation aux réunions de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, de la Commission consultative des polices municipales, ou de

---

<sup>88</sup> Selon qu'elle est ou non représentée au conseil commun de la fonction publique.

toute autre instance nationale ou locale pour laquelle la présence des représentants du personnel de la fonction publique territoriale est requise par un texte législatif ou réglementaire.

Dans la fonction publique hospitalière, elles concernent les réunions des assemblées délibérantes des établissements ainsi que les réunions de certains organismes privés de coopération inter hospitalière, du Comité national et comités locaux du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, et de l'Agence nationale du développement professionnel continu.

Les trois textes prévoient que la durée de l'autorisation d'absence tient compte de la durée prévisible de la réunion, d'un délai de route et de temps de préparation et de compte rendu des travaux. Les décrets relatifs à la fonction publique hospitalière et territoriale prévoient que l'autorisation doit faire l'objet d'une demande présentée avec un préavis de trois jours et à faire une réserve de nécessité de service. Aucun des textes ne précisent si des autorisations d'absences peuvent bénéficier simultanément à de titulaires et à des suppléants.

#### *Le crédit de temps syndical*

Un crédit de temps syndical, utilisable sous forme de décharges de service ou de crédits d'heures selon les besoins de l'activité syndicale, est déterminé au sein de chaque département ministériel et au sein de chaque établissement hospitalier ou collectivité à l'issue du renouvellement général des instances.

Ce contingent évolue en fonction de l'effectif de la structure, les modalités de calcul variant toutefois d'une fonction publique à l'autre.

Le contingent global ainsi déterminé est ensuite réparti entre les organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité, de la manière suivante :

- la moitié du contingent ministériel résultant de l'application du barème est répartie entre les organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent ;
- l'autre moitié est répartie entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique ministériel, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues.

Pour la fonction publique territoriale, deux contingents distincts sont calculés, selon d'autres modalités de calcul, mais toujours en est fonction

de l'effectif de la structure. Le premier contingent est attribuable sous forme de décharges de services, qui permettent à leurs bénéficiaires d'exercer pendant leurs heures de service une activité syndicale en lieu et place de leur activité administrative normale. Le second est attribuable uniquement sous forme d'autorisations spéciales d'absences, qui sont établies pour participer aux congrès, ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales d'un autre niveau que celles citées précédemment. La répartition des deux contingents entre organisations syndicales est la même que pour les deux autres fonctions publiques.

La détermination des effectifs à prendre en compte comme base de calcul varie d'une fonction publique à l'autre.

Outre les possibilités d'accords plus favorables ouvertes pour la fonction publique territoriale, une disposition de la circulaire sur la fonction publique de l'État prévoit la possibilité de négociations sur la répartition des contingents entre le niveau national et le niveau déconcentrés, et les établissements sous tutelles pour les décharges.

Les décrets prévoient également des décharges interministérielles pour la fonction publique d'état et la mise à disposition de fonctionnaires pour les deux autres fonctions publiques aux organisations syndicales représentées aux instances nationales.

### Annexe n° 4 : estimation du coût du dialogue social

Les moyens alloués aux organisations syndicales se répartissent en deux lots :

**Tableau n° 9 : les moyens alloués aux organisations syndicales  
dans la fonction publique en 2022**

	Montant en €
<i>Moyens humains</i>	869 934 001
<i>Moyens financiers</i>	4 114 513
<b>Total</b>	<b>874 048 514</b>

*Source : Cour des comptes*

#### Les moyens humains

Les moyens humains alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique sont de quatre natures différentes :

**Tableau n° 10 : estimation des moyens humains**

	FP	Nombre d'ETP	Coût de l'ETP en €	Valorisation en €
<i>Décharges interministérielles</i>	FPE	71	57 399	4 092 549
<i>Décharges ministérielles</i>	FPE	6 325	57 399	363 024 164
<i>Crédits de temps syndicaux tirés de la représentativité</i>	FPT	3 246	37 330	121 171 121
	FPH	2 025	48 164	97 509 589
<i>Autres autorisations spéciales d'absence</i>	FPE	3 687	57 399	211 635 668
	FPT	946	37 330	35 320 144
	FPH	590	48 164	28 423 049
<i>Mises à disposition</i>	FPT	103	37 330	3 844 990
	FPH	102	48 164	4 912 728
<b>Total</b>		<b>17 095</b>		<b>869 934 001</b>

*Source : Cour des comptes*

1. Les décharges de service à caractère interministériel font l'objet d'une répartition par arrêté du ministère chargé de la fonction publique entre les fédérations syndicales de fonctionnaires représentées au conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Ces décharges représentent 71,3 équivalents temps plein<sup>89</sup>.

2. Les décharges ministérielles d'activité de service sont déterminées chaque année par les ministères en fonctions de leurs effectifs, selon des modalités dégressives<sup>90</sup>. Au sein de l'échantillon de ministères retenu par la Cour, ces décharges représenteraient 3 732 équivalents temps plein ; appliquées à l'ensemble de la FPE<sup>91</sup>, elles seraient de 6 325 ETP en 2022.

**Tableau n° 11 : évolution de la consommation des crédits de temps syndical des MEN, MIOM et MEF**

<i>En ETP</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution
<i>Crédit de temps syndical</i>	3 983	3 923	3 801	3 717	3 732	- 6,3 %

*Données du niveau ministériel pour le MEFSIN ; BS RSU MEN*

*Source : Cour des comptes*

3. En extrapolant le mécanisme de calcul retenu au sein de la FPE aux deux autres fonctions publiques, les crédits de temps pourraient représenter l'équivalent de 7 905 ETP. Les constats dressés par les chambres régionales des comptes quant à l'utilisation de ces décharges invitent à retenir un niveau inférieur d'un tiers, soit 3 246 ETP pour la FPT et 2 025 ETP pour la FPH.

Cette sous-consommation affecte de la même manière les deux fonctions publiques. À Bastia, les représentants du personnel ne consomment en moyenne sur la période que 28 % des droits à autorisation d'absence, soit 218,5 jours pour un droit ouvert de 780 jours. Le temps de

<sup>89</sup> Union interfédérale des agents de la fonction publique Force ouvrière - UIAFP-FO : 12,5 décharges ; Fédération syndicale unitaire (FSU) : 12,5 décharges ; Unions des fédérations de fonctionnaires UNSA fonction publique : 12,5 décharges ; Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT) : 12,5 décharges ; Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT (UGFF-CGT) : 12,5 décharges ; Union syndicale Solidaires fonction publique : 4,4 décharges ; Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC) : 4,4 décharges.

<sup>90</sup> Modalités qui attribuent proportionnellement davantage de décharges aux ministères dont les effectifs sont les plus réduits.

<sup>91</sup> Les calculs ont été faits en prenant les effectifs suivants : FPE : 2,52M ; FPT : 1,94M ; FPH : 1,21M ; MEF : 131 000 ; MEN : 1 053 000 ; MIOM : 303 000.

crédit syndical réellement utilisé représente en moyenne moins de 1,8 ETP par an. À la communauté de communes des Bastides-en-Haut-Agenais-Périgord, aucun agent ne bénéficie d'une décharge d'activité.

Au Centre Hospitalier Universitaire de Grenoble Alpes, les organisations syndicales n'utilisent pas la totalité du crédit d'heures qui leur est attribué : en 2022, sur les 33 828 heures notifiées les syndicats, seules 27 983 heures ont été utilisées.

4. Les autorisations spéciales d'absence (ASA) sont accordées aux représentants des organisations syndicales pour assister à des réunions relevant de leurs activités syndicales ou de leurs activités au sein des instances de leur administration. Elles représentent pour les MEF et le MIOM, l'équivalent de 635 ETP en 2022.

**Tableau n° 12 : évolution des ASA des MEF et du MIOM**

<b>En jours</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<i>Autorisations d'absence (Art. 13)</i>	34 496	29 223	24 185	35 199	27 535
<i>Autorisations d'absence (Art. 15-I)</i>	160 457	132 902	150 468	136 660	114 417
<i>Autorisations d'absence (Art. 15-II)</i>	4 359	2 679	3 317	3 664	3 664
<b>Total</b>	<b>199 312</b>	<b>164 804</b>	<b>177 970</b>	<b>175 523</b>	<b>145 616</b>
<i>Soit, en ETP</i>	869	718	775	765	635

*Données du niveau ministériel pour le MEFSIN*

*Source : Cour des comptes*

L'extrapolation à l'ensemble de la fonction publique d'État conduit à retenir une estimation de 3 687 ETP (soit 0,146 % des effectifs).

Pour les deux autres fonctions publiques, faute de système d'information adapté, il n'existe pas de données consolidées permettant d'approcher le nombre des ASA indépendantes de la représentativité syndicale.

L'application du coefficient de 0,146 % aux effectifs de la FPT et la FPH pourrait représenter 4 608 ETP. Cependant, le recours aux ASA est moindre dans ces deux fonctions publiques. Pour les juridictions

financières, un équivalent de 1 536 ETP, correspondant au tiers du ratio précité, soit 946 ETP pour la FPT et 590 pour la FPH, paraît raisonnable<sup>92</sup>.

### Les moyens financiers

Les moyens financiers alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique en 2022 sont de deux types :

**Tableau n° 13 : les moyens financiers alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique en 2022**

	Montant
<i>Subvention annuelle versée aux OS représentatives de la FPE</i>	2 178 207 €
<i>Subvention annuelle exceptionnelle versée aux OS représentatives de la FPE</i>	200 000 €
<i>Autres subventions annuelles versées par des ministères</i>	1 736 306 €
<b>TOTAL</b>	<b>4 114 513 €</b>

Source : Cour des comptes

- des subventions annuelles et des subventions annuelles exceptionnelles sont accordées, en application du décret du 11 décembre 2000 aux organisations syndicales de la fonction publique d'État représentatives au niveau national<sup>93</sup>. Le montant des subventions, appelées à financer des stages ouvrant droit pour formation syndicale, est déterminé en fonction de la part respective des sièges obtenus par les organisations syndicales au conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Cette disposition n'a pas d'équivalent dans les deux autres fonctions publiques.

<sup>92</sup> Sur la base d'une consommation de temps trois fois moindre que celle retenue pour la fonction publique d'État, considérant que ces absences sont davantage mobilisées dans les centres hospitaliers les plus importants et les grandes collectivités (13 régions métropolitaines, 5 régions et départements d'outre-mer, 96 départements métropolitains, 22 métropoles, 14 communautés urbaines, 221 communautés d'agglomération, 129 communes de plus de 50 000 habitants), ainsi que dans les centres de gestion de la FPT.

<sup>93</sup> Cette attribution existe depuis 1992. Ces subventions trouvent leur base législative dans l'article 34-7° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPE. Cette disposition, relative au congé pour la formation syndicale dont peuvent bénéficier les fonctionnaires de l'État, prévoit, en son deuxième alinéa, que « la formation ouvrant droit au bénéfice de ce congé et placée sous la responsabilité des organisations syndicales de fonctionnaires représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État peut faire l'objet d'une aide financière de l'État ».

Aux termes des dispositions de l'arrêté du 16 janvier 2015 fixant le montant de la subvention versée aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'État, le montant de la subvention annuelle accordée à chaque organisation syndicale représentative de fonctionnaires de l'État au niveau national est fixé comme mentionné dans le tableau ci-dessous. À cette subvention annuelle, s'ajoute depuis 2014 le versement d'une subvention exceptionnelle réglementaire les années de renouvellement des instances, comme ce fut le cas en 2022.

**Tableau n° 14 : le financement des organisations syndicales en 2022**

<i>Organisations syndicales représentées au CSFPE</i>	<b>Montant de la subvention (en €)</b>	<b>Montant de la subvention exceptionnelle complémentaire (en €)</b>
<i>Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière (FGF-FO)</i>	363 034,50	33 333,32
<i>Fédération syndicale unitaire (FSU)</i>	363 034,50	33 333,32
<i>Unions des fédérations de fonctionnaires UNSA fonction publique</i>	363 034,50	33 333,32
<i>Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT)</i>	363 034,50	33 333,32
<i>Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT (UGFF-CGT)</i>	363 034,50	33 333,32
<i>Union syndicale Solidaires fonction publique</i>	181 517,25	16 666,66
<i>Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)</i>	181 517,25	16 666,66
<b>Total</b>	<b>2 178 207</b>	<b>199 999,92</b>

Source : DGAFP

- des subventions particulières sont versées par certains ministères (291 306 € au MEF et 1 445 000 € au MIOM).