



MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES

Liberté
Égalité
Fraternité

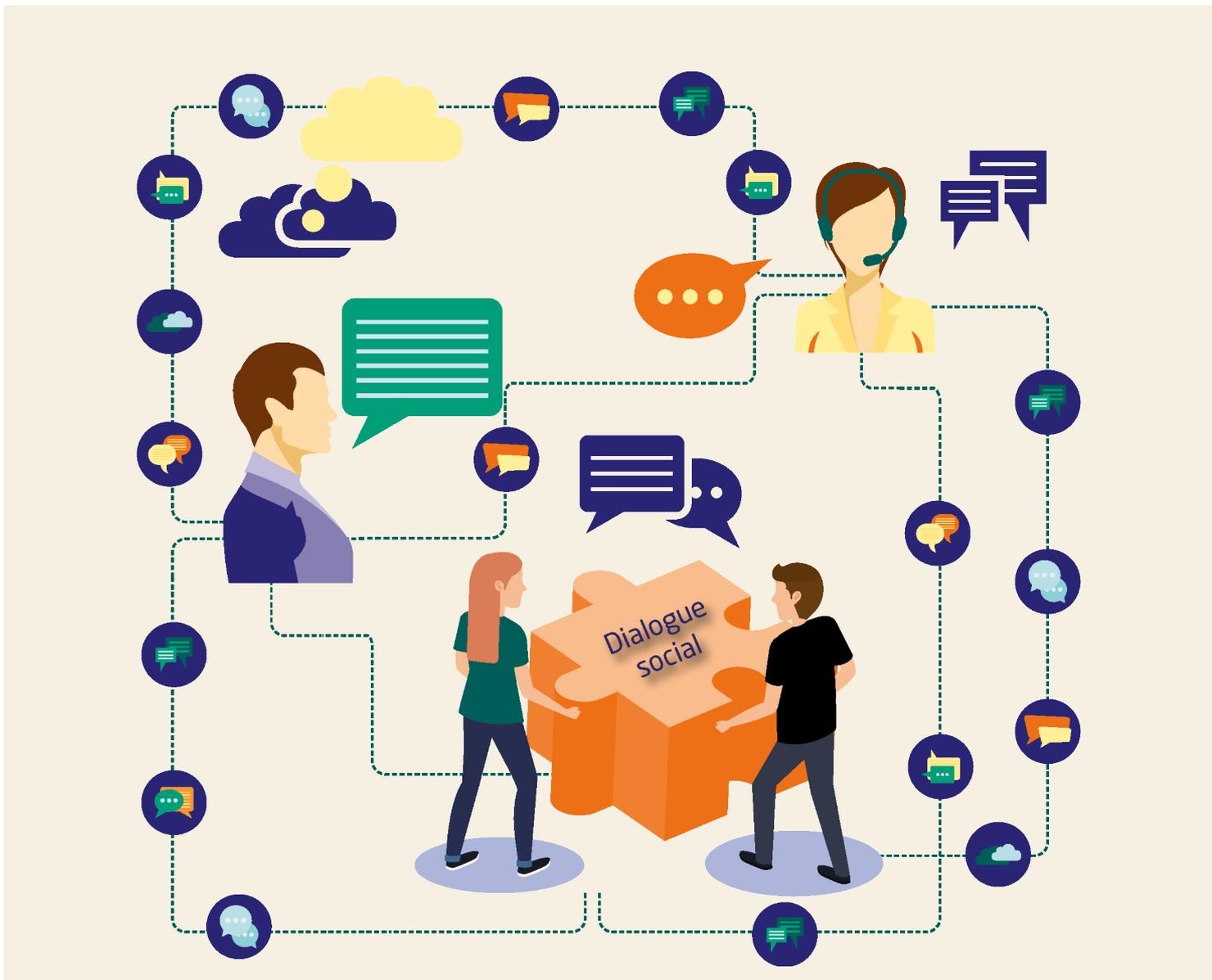
Direction générale
de l'administration et
de la fonction publique

POLITIQUES
D'EMPLOI PUBLIC

Guide de la négociation collective dans la fonction publique de l'État

Mode d'emploi de la conclusion d'accords collectifs

ÉDITION 2021



Conception et rédaction :
Direction générale de l'administration
et de la fonction publique

Graphisme et réalisation :
Jouve / Gilles Morin

Crédit photographique :
Adobe Stock
Décembre 2021



ÉDITO

La volonté de réformer la négociation collective dans la fonction publique est née du constat que la culture et la pratique de la négociation étaient insuffisamment développées dans les administrations publiques. Elle s'inscrit également dans l'ambition plus globale, portée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, de réformer le dialogue social en le rendant plus proche des réalités des agents, plus constructif, plus souple et plus adapté, et en lui donnant un nouvel élan, tant au niveau national que local.

La réforme de la négociation collective a ainsi pour objectif de **développer la culture de la négociation dans la fonction publique** selon deux étapes : **rénové le cadre juridique** d'une part, puis accompagner d'autre part cette rénovation **pour faciliter son appropriation par l'ensemble des acteurs du dialogue social**.

La rénovation du cadre juridique a été portée par l'**ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique**. Elle a étendu les champs ouverts à la négociation, prévu que certains accords puissent revêtir des effets juridiques et fourni de nouveaux leviers en faveur des organisations syndicales, tels que la possibilité de conclure des accords-cadres et accords de méthode, ou le droit d'initiative syndicale pour demander l'ouverture d'une négociation. En permettant la conclusion d'accords collectifs à un niveau local ou de proximité, cette réforme renforce l'efficacité du dialogue social de proximité en permettant aux acteurs de trouver collectivement les solutions les plus adaptées aux enjeux de leurs services et de leur territoire. Ce cadre législatif a été complété par le décret du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique.

C'est dans ce cadre rénové et dès la promulgation de l'ordonnance, que j'ai lancé deux négociations à l'échelle de la fonction publique, qui ont conduit à la conclusion d'accords unanimes. J'ai ainsi signé avec les organisations syndicales et les employeurs des trois versants, le 3 juin, un accord de méthode fixant les modalités des négociations actuellement en cours et portant sur la protection sociale complémentaire. Enfin, j'ai signé le 13 juillet dernier avec les neuf organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les employeurs territoriaux et hospitaliers, un accord-cadre ambitieux sur le télétravail dans la fonction publique, qui s'applique depuis le 1^{er} septembre.

Le cadre juridique ayant été rénové, l'enjeu réside dans l'appropriation par les acteurs du dialogue social des nouvelles modalités de la négociation collective. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique développe des actions de sensibilisation et de formation des acteurs, qui seront disponibles dès 2022.

Le *Guide de la négociation collective dans la fonction publique de l'État : mode d'emploi de la conclusion d'accords collectifs*, a vocation à éclairer les acteurs de la négociation dans leur compréhension du nouveau dispositif et à faciliter la diffusion d'une nouvelle culture de la négociation dans la fonction publique. Ce guide présente les nouvelles modalités de la négociation et de la conclusion d'accords collectifs, répondant ainsi aux questions pratiques que peuvent se poser les acteurs du dialogue social, sur les sujets de la négociation, les personnes pouvant y participer, ainsi que les effets juridiques des clauses contenues dans les accords. Il détaille également l'ensemble des étapes de la négociation collective ainsi que les modalités selon lesquelles un accord, une fois signé, peut être révisé, suspendu ou dénoncé. Il recommande, pour chacune de ces étapes, des bonnes pratiques à destination de toutes les parties prenantes à la négociation, afin de faciliter l'implication de chacun dans cette réforme ambitieuse.

Je sais compter sur chacun d'entre vous pour faire de cette nouvelle modalité du dialogue social une nouvelle opportunité pour les agents publics et les Français qu'ils servent.

**Amélie de Montchalin,
ministre de la transformation
et de la fonction publiques**

SOMMAIRE

ÉDITO	3
-------------	---

PARTIE I

CADRE ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME DE LA NÉGOCIATION	6
---	----------

1. Historique de la réforme	6
2. Une réforme visant à dynamiser et renforcer le dialogue social	7

PARTIE II

LA NÉGOCIATION : SUR QUELS SUJETS, POUR QUELS ACTEURS ET QUELS EFFETS JURIDIQUES ?	8
---	----------

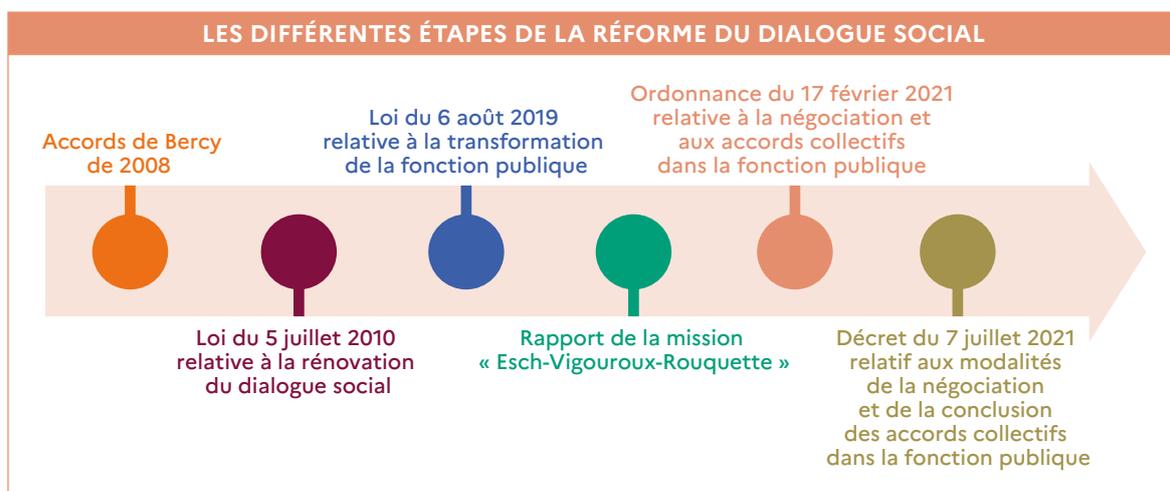
1. Les sujets sur lesquels peuvent porter les négociations	8
a. Des négociations peuvent porter sur l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat	8
b. Des négociations peuvent porter sur l'un des domaines mentionnés au I de l'article 8 <i>ter</i> de la loi du 13 juillet 1983	9
c. Des négociations peuvent porter sur tout autre domaine	10
2. Les acteurs de la négociation	11
a. Les organisations syndicales représentatives	11
b. L'autorité administrative compétente pour négocier	12
3. Le type de clauses pouvant être contenues dans les accords	13
a. Des dispositions édictant des mesures réglementaires	14
b. Des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires	15
c. Un calendrier prévisionnel lorsque la mise en œuvre de l'accord implique des mesures réglementaires	15
d. Des clauses constituant des déclarations d'intention	15
4. Articulation entre consultation des organismes consultatifs et négociation collective	16

PARTIE III	
LES ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE	18
1. L'initiative de la négociation	18
2. La conclusion d'accords-cadres et/ou accords de méthode	20
3. Droits et devoirs des parties à la négociation	20
4. Les modalités de tenue d'une réunion de négociation à distance	21
5. Le contenu de l'accord	22
6. La signature de l'accord	24
7. La publication et l'entrée en vigueur de l'accord	27
LES RÉFLEXES DU BON NÉGOCIATEUR DANS LA FONCTION PUBLIQUE	28
PARTIE IV	
LA VIE DE L'ACCORD COLLECTIF APRÈS SON ENTRÉE EN VIGUEUR	30
1. La modification de l'accord	30
2. La suspension de l'accord	32
3. La dénonciation de l'accord	33

PARTIE I

CADRE ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME DE LA NÉGOCIATION

1. Historique de la réforme



Les accords de Bercy signés en 2008 et la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social ont posé la première pierre pour le renforcement de la négociation collective dans la fonction publique :

- en élargissant le champ de la négociation à tous les domaines, au-delà des seules questions salariales ;
- en ouvrant la possibilité d’engager des négociations aux différents niveaux de l’administration et en précisant l’articulation de ces différents niveaux ;
- en déterminant les organisations syndicales habilitées à négocier avec le Gouvernement ou l’autorité administrative compétente ;
- en introduisant des critères de reconnaissance de la validité des accords.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique a habilité le Gouvernement à prendre des dispositions par ordonnance afin de favoriser la conclusion d’accords négociés dans la fonction publique.

L’ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021, publiée le 18 février 2021, a créé un nouveau régime applicable en matière de négociation d’accords collectifs dans la fonction publique. Elle s’appuie en grande partie sur l’analyse et les recommandations émises par le rapport de la mission dite Esch-Vigouroux-Rouquette visant à « Renforcer la négociation dans la fonction publique », remis en mai 2020.

L'ordonnance est accompagnée du 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.

2. Une réforme visant à dynamiser et renforcer le dialogue social

La réforme de la négociation collective s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus globale et ambitieuse du dialogue social. Les objectifs pour la fonction publique sont de :

- rendre le dialogue social plus constructif ;
- développer une véritable culture de la négociation, et ce, dans le cadre de l'évolution de l'architecture, des attributions et du fonctionnement des instances de dialogue social qui traitent des questions collectives pour permettre d'insuffler une nouvelle dynamique dans les relations collectives de travail ;
- favoriser un changement de paradigme dans les pratiques du dialogue social de proximité notamment en donnant, pour la première fois dans la fonction publique, une portée juridique à certaines clauses des accords dans des domaines précisément listés¹.

ATTENTION

Les dispositions des nouveaux articles 8 *bis* à 8 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, introduites par l'ordonnance et détaillées ci-dessous ne sont applicables qu'aux négociations engagées à compter de son entrée en vigueur, le 19 février 2021.

Les négociations engagées antérieurement se voient appliquer les dispositions de l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 dans leur précédente rédaction.

¹ Seuls les accords portant sur des domaines listés au I de l'article 8 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent contenir des clauses ayant une portée juridique.

PARTIE II

LA NÉGOCIATION : SUR QUELS SUJETS, POUR QUELS ACTEURS ET QUELS EFFETS JURIDIQUES ?

LE RÉGIME APPLICABLE ET LES MODALITÉS DE LA NÉGOCIATION EN FONCTION DU SUJET SUR LEQUEL ELLE PORTE					
Sujet sur lequel porte l'accord	Niveau national	Niveau ministériel, local ou de proximité	Possibilité d'une initiative syndicale (art. 8 <i>quinquies</i>)	Possibilité d'accords-cadres ou accords de méthode	Possibilité de produire des effets juridiques
Évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat (I de l'article 8 <i>bis</i>)	X				
Domaines mentionnés au I l'article 8 <i>ter</i>	X	X	X	X	X
Autres domaines (II de l'article 8 <i>ter</i>)	X	X	X	X	

1. Les sujets sur lesquels peuvent porter les négociations

L'ordonnance identifie plusieurs cas de figure.

a. Des négociations peuvent porter sur l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat

Ces négociations, prévues au I de l'article 8 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, sont de la seule compétence du niveau national, c'est-à-dire des représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers d'une part, et des organisations syndicales disposant d'un siège au Conseil commun de la fonction publique ou des conseils supérieurs de la fonction publique concernés d'autre part.

EXEMPLE

Une négociation portant sur l'évolution du point d'indice dans la fonction publique ne peut pas être ouverte à l'échelle d'une préfecture.

b. Des négociations peuvent porter sur l'un des domaines mentionnés au I de l'article 8 ter de la loi du 13 juillet 1983

Le I de l'article 8 ter de la loi identifie une liste de domaines sur lesquels des négociations peuvent être engagées à tous les niveaux pertinents de l'organisation administrative, dans le respect du principe de légalité et des compétences définies pour chaque autorité.

Les domaines mentionnés au I de l'article 8 ter :

- les conditions et l'organisation du travail, notamment les actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail ;
- le temps de travail, le télétravail, la qualité de vie au travail, les modalités des déplacements entre le domicile et le travail ainsi que les impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail ;
- l'accompagnement social des mesures de réorganisation des services ;
- la mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- la promotion de l'égalité des chances et la reconnaissance de la diversité et la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières ;
- l'insertion professionnelle, le maintien dans l'emploi et l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap ;
- le déroulement des carrières et la promotion professionnelle ;
- l'apprentissage ;
- la formation professionnelle et la formation tout au long de la vie ;
- l'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ;
- l'action sociale ;
- la protection sociale complémentaire ;
- l'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

EXEMPLE

- Une administration peut négocier un plan d'action concernant les mobilités, entrant à la fois dans le champ des déplacements entre le domicile et le travail et dans celui de la mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations.
- Une administration peut négocier pour déterminer que la prise d'un jour de RTT est imposée par exemple lorsque le jour férié est un jeudi.

Seuls les accords portant sur un domaine mentionné au I l'article 8 *ter* peuvent comporter des clauses produisant des effets juridiques (voir *infra*).

Ce type d'accords est désigné par la suite comme « accord portant sur un domaine mentionné au I de l'article 8 *ter* ».

Obligation de proposer l'ouverture d'une négociation pour un nouveau plan en faveur de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes :

L'ordonnance du 17 février 2021 a complété l'article 6 septies de la loi du 13 juillet 1983 pour créer une obligation pour les autorités administratives ou territoriales, de proposer à l'ensemble des organisations syndicales représentatives l'ouverture d'une négociation pour élaborer un nouveau plan d'action, six mois au plus tard avant l'expiration du plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes.

c. Des négociations peuvent porter sur tout autre domaine

La liste de thématiques de la négociation du I de l'article 8 *ter* n'est pas limitative. L'autorité administrative ou les organisations syndicales représentatives sont libres d'engager, à tout niveau et sous certaines conditions, des négociations sur des matières différentes, dans la limite de leurs compétences et attributions. Les accords qui en résultent ne peuvent pas comporter des clauses produisant des effets juridiques.

Ce type d'accord est désigné par la suite comme « accord relevant du II de l'article 8 *ter* ».

2. Les acteurs de la négociation

a. Les organisations syndicales représentatives

Les organisations syndicales habilitées à participer à des négociations sont celles qui disposent d'au moins un siège dans l'organisme consultatif désigné comme organisme consultatif de référence. La condition de représentativité est appréciée de la façon suivante :

APPRÉCIATION DE LA CONDITION DE REPRÉSENTATIVITÉ DES ORGANISATIONS SYNDICALES		
	Niveau national	Niveau ministériel, local ou de proximité
Une organisation syndicale est considérée comme représentative si :	Elle dispose d'un siège au Conseil commun de la fonction publique ou dans les conseils supérieurs de la fonction publique	Elle dispose d'un siège au comité social d'administration compétent ²
		<p> <i>Exemple : pour une négociation dans une préfecture sur les modalités du travail à distance et du télétravail, les organisations syndicales représentatives habilitées à négocier et à conclure l'accord sont celles qui disposent d'au moins un siège au CSA de la préfecture.</i></p> <p>Si l'échelon administratif ne dispose pas d'organisme consultatif, la condition de représentativité s'apprécie au sein de l'organisme consultatif de niveau supérieur ;</p> <p> <i>Exemple : pour un accord conclu au niveau d'une sous-préfecture non dotée d'un CSA, la condition de représentativité s'appréciera au niveau du CSA de la préfecture.</i></p>

Il appartient à chaque organisation syndicale représentative de désigner sa délégation pour la négociation avec l'autorité administrative compétente.

En cas de liste ou de candidature commune à plusieurs organisations syndicales, le ou les sièges obtenus par ces organisations syndicales le sont au titre de la liste ou de la candidature commune et non au titre de l'organisation syndicale à laquelle appartient le représentant du personnel élu ou désigné. En conséquence, il appartient aux organisations syndicales présentes sur la liste de composer ensemble la délégation qui participera à la négociation. Les membres de cette délégation, qui ne sont pas nécessairement les représentants du personnel siégeant dans l'instance de concertation de référence, participeront aux négociations au nom de la liste commune quel que soit leur syndicat d'origine.

Le nombre maximum de membres par délégation syndicale est fixé par l'autorité administrative en amont de la négociation après concertation avec les organisations syndicales appelées à négocier. Les membres de la délégation peuvent éventuellement changer au cours de la négociation, notamment en fonction des questions qui sont abordées.

² Jusqu'au prochain renouvellement général des instances de la fonction publique, une organisation syndicale est considérée comme représentative si elle dispose d'au moins un siège au comité technique compétent.

b. L'autorité administrative compétente pour négocier

L'autorité administrative habilitée à négocier est celle qui est compétente sur le sujet abordé dans le cadre de la négociation et qui a autorité sur les agents concernés par le projet d'accord. Plus particulièrement :

- les négociations concernant les trois versants de la fonction publique sont engagées au niveau national et associent les représentants du Gouvernement, en particulier le ministre chargé de la fonction publique, les représentants des employeurs territoriaux et les représentants des employeurs hospitaliers ;
- les négociations concernant un versant de la fonction publique sont engagées au niveau national, sous la conduite du Gouvernement et associent les représentants de la fonction publique concernée ; au sein de la fonction publique de l'État, les négociations interministérielles sont menées par le ministre chargé de la fonction publique ;



EXEMPLE

Le ministre chargé de la fonction publique est habilité à négocier un accord portant sur le télétravail dans la fonction publique.

- les négociations ministérielles sont menées par le ministre concerné ;
- aux différents niveaux de proximité, la négociation est menée, par exemple :
 - par un secrétaire général ou DRH ministériel ou un SCN ;
 - par le directeur général d'une administration de réseau, par exemple le directeur général de la police nationale pour les services centraux, déconcentrés ou services à compétence nationale relevant de cette direction ;
 - par le préfet ou son représentant ou son mandataire délégué (SG, DDI, DDSP) dans les services déconcentrés ;
 - par un directeur à un niveau régional ou interrégional (recteur d'académie, DRFIP...).

Lorsque l'accord porte sur l'un des domaines mentionnés au I l'article 8 *ter* ou relève du II de l'article 8 *ter* (autres domaines), l'autorité chargée de la négociation est l'autorité compétente pour prendre les mesures réglementaires que comporte le cas échéant l'accord ou pour entreprendre les actions déterminées qu'il prévoit.



EXEMPLE

Un préfet peut conduire les négociations portant sur les modalités d'organisation du temps de travail dans les services de la préfecture. Notamment, il peut négocier avec les organisations syndicales représentatives pour déterminer les cycles de travail des agents travaillant à l'accueil du public qui permettent de déterminer les horaires d'ouverture du service.

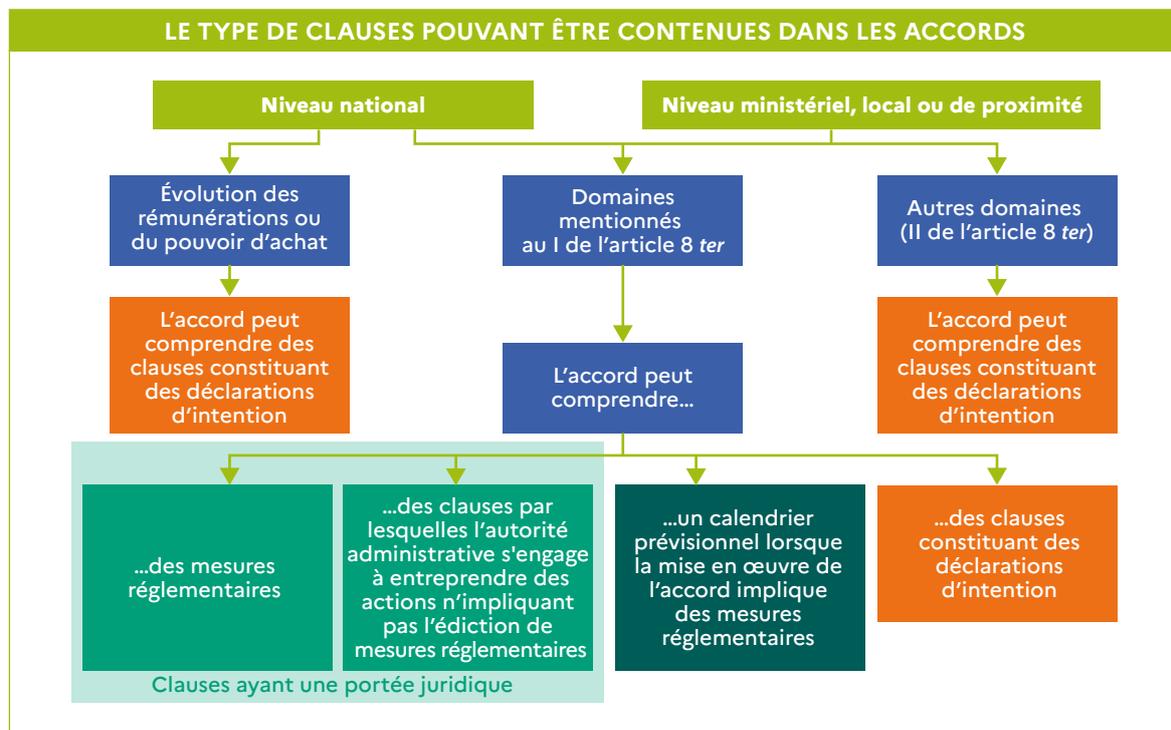
Lorsque l'accord porte sur un objet de la compétence d'un organe collégial ou délibérant, celui-ci peut autoriser préalablement l'autorité administrative à engager les négociations et conclure l'accord.



EXEMPLE

Dans un établissement public, le conseil d'administration peut autoriser le directeur de l'établissement à négocier et conclure l'accord.

3. Le type de clauses pouvant être contenues dans les accords



Les accords portant sur les domaines mentionnés au I de l'article 8 *ter* peuvent comporter quatre types de clauses, dont deux ayant une portée juridique.

Lorsqu'ils comportent plusieurs types de clauses, les accords sont dits « mixtes ».

a. Des dispositions édictant des mesures réglementaires

Les dispositions édictant des mesures réglementaires sont des clauses ayant une portée juridique.

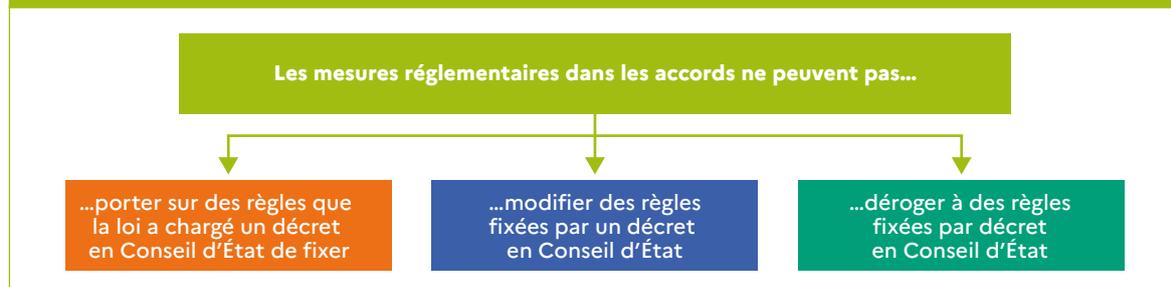
Les clauses réglementaires pouvant être contenues dans les accords ont un caractère général et impersonnel. Il est recommandé de placer les mesures réglementaires en annexe de l'accord.



EXEMPLE

Un accord est conclu dans un ministère concernant les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires conformément aux dispositions du 11° de l'article 8 *ter*. Il prévoit dans l'une de ses clauses, de compléter la liste des emplois fixée par arrêté du ministre concerné ouvrant le droit à la nouvelle bonification indiciaire instituée en faveur des agents exerçant des fonctions supérieures de direction d'encadrement et d'expertise. Cette clause réglementaire contenue dans l'accord porte sur la modification de règles fixées par arrêté ministériel, cette stipulation est donc valide aux termes de l'article 8 *sexies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Cette mesure réglementaire contenue dans l'accord entraîne l'obligation pour l'autorité signataire de modifier sur ce point l'arrêté qu'elle a signé et publié au JO de la République française. Par ailleurs, s'agissant d'un accord comportant des mesures réglementaires et portant sur les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires, sa signature est soumise à l'approbation préalable des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

PRÉCISIONS SUR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES DANS LES ACCORDS



b. Des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires

Les accords pourront comporter des clauses contraignant l'administration à agir dans un sens déterminé pour prendre des mesures matérielles. Ces clauses ont une portée juridique.

 **EXEMPLE**

Un accord portant sur les conditions de travail prévoit, dans ses clauses, un engagement de renouveler le parc informatique du service ou de favoriser le tri sélectif dans les bureaux ou l'adaptation des postes de travail pour les personnes à mobilité réduite.

c. Un calendrier prévisionnel lorsque la mise en œuvre de l'accord implique des mesures réglementaires

 **EXEMPLE**

Un accord relatif à l'égalité professionnelle conclu dans un ministère prévoit la définition de modalités en vue d'une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle, relatives notamment aux conditions de travail, au temps de travail et au télétravail et pouvant être définies par décret en Conseil d'État.

d. Des clauses constituant des déclarations d'intention

 **EXEMPLE**

Dans un accord, l'autorité administrative peut s'engager à favoriser de manière générale l'apprentissage.

4. Articulation entre consultation des organismes consultatifs et négociation collective

La consultation des organismes consultatifs et la négociation collective sont deux procédures distinctes selon le type de clauses contenues dans l'accord.

- Les dispositions d'un accord édictant des mesures réglementaires à portée normative ne sont pas soumises à la consultation préalable des organismes consultatifs le cas échéant compétents.
- En revanche, lorsque l'accord contient un calendrier prévisionnel quand sa mise en œuvre implique des mesures réglementaires, les actes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des stipulations de l'accord qui seront pris, feront, à l'inverse, l'objet d'une consultation de l'organisme consultatif compétent.

LA CONSULTATION DU COMITÉ SOCIAL D'ADMINISTRATION (CSA)

Le décret du 20 novembre 2020 clarifie les compétences des CSA afin de faciliter le fonctionnement quotidien de ces instances, d'identifier rapidement les consultations préalables obligatoires, de favoriser les débats sur des sujets stratégiques sur la politique RH de l'employeur et de distinguer les autres sujets qui peuvent être examinés par l'instance.

- Les consultations obligatoires du CSA portent sur :
 - les projets de textes réglementaires relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services, aux règles statutaires et à l'échelonnement indiciaire, au temps de travail dans les conditions prévues par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État ;
 - les projets de lignes directrices de gestion ;
 - les projets de plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
 - les projets de document d'orientation à moyen terme de la formation des agents et les plans ministériels de formation professionnelle tout au long de la vie ;
 - les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé, de sécurité et les conditions de travail lorsqu'ils s'intègrent dans un projet de réorganisation de service et les projets d'arrêté de restructuration de service ;
 - la participation de l'État et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.
- Le CSA débat chaque année du bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion et de l'évolution des politiques des ressources humaines sur la base du rapport social unique.
- Il débat également, au moins une fois tous les deux ans, des orientations générales relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, dans les domaines suivants : anticipation de l'évolution des métiers, des effectifs, des emplois et politiques de recrutement ; accompagnement des projets de mobilité et d'évolution professionnelle ; politique indemnitaire ; politique d'insertion, de maintien dans l'emploi et d'accompagnement des parcours professionnels des travailleurs en situation de handicap ; politique d'organisation du travail et de qualité de vie au travail.
- Le CSA peut examiner toutes questions générales concernant notamment les politiques de lutte contre les discriminations ; les politiques d'encadrement supérieur ; l'impact de l'organisation sur l'accessibilité des services et la qualité des services rendus ; la dématérialisation des procédures, les évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations ; les incidences des principales décisions budgétaires sur la gestion des emplois.
- Les questions relatives à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents, à l'organisation du travail et à l'amélioration de ses conditions, au télétravail et aux enjeux liés à la déconnexion, aux dispositifs de régulation des outils numériques relèvent spécifiquement de la formation spécialisée instituée au sein du CSA.

PARTIE III

LES ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

1. L'initiative de la négociation

a. Initiative de l'autorité administrative

L'administration doit tout particulièrement chercher à négocier avec les organisations syndicales lorsque des réformes importantes pour la gestion des ressources humaines ou les conditions de travail des agents doivent être mises en œuvre. En effet, la perspective d'aboutir à un accord peut justifier l'ouverture de négociations dans la mesure où cet accord donnera un appui incontestable à l'autorité administrative pour le traduire sur le plan juridique.

La négociation peut s'inscrire dans le prolongement d'une concertation organisée avec les organisations syndicales sur ce même sujet. La négociation peut également comporter une phase d'approfondissement technique sur les différents sujets avant la négociation proprement dite des termes du protocole d'accord.

Afin de garantir le déroulement des futures négociations dans de bonnes conditions et permettre une confiance mutuelle entre les parties prenantes, l'autorité administrative peut prévoir, en amont de la négociation qu'elle engage :

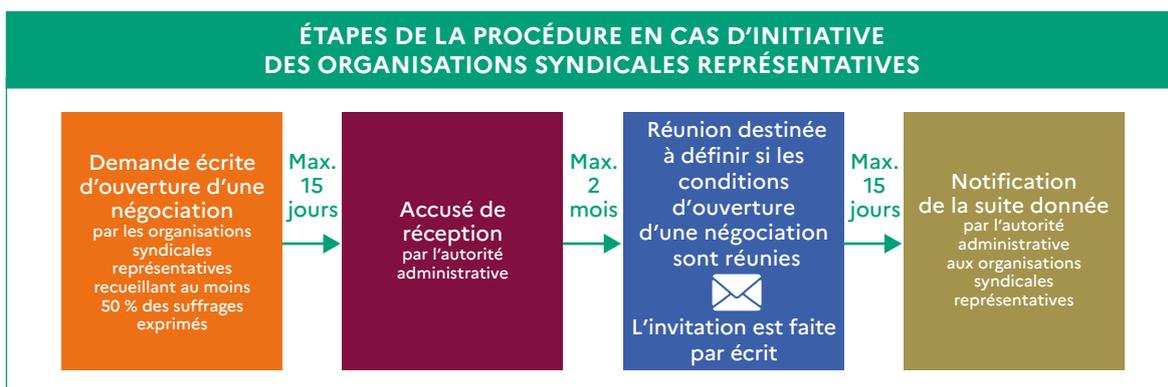
- d'établir un mandat de négociation, c'est-à-dire un document interne visant à déterminer, pour et au sein de l'administration, la stratégie de l'autorité administrative, les options qu'elle souhaite défendre, les points sur lesquels elle ne souhaite ou ne peut pas faire des concessions ainsi que le positionnement prévisible des parties. Il est recommandé que ses objectifs soient concrets, partagés entre les représentants de l'administration et suffisamment souples pour laisser des marges de manœuvre au négociateur. À cette fin, une concertation interne préalable peut être réalisée (exemples : une réunion interservices en présence des DRH ministérielles pour les négociations au niveau de la fonction publique de l'État, un échange préalable entre la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour les accords contenant des mesures réglementaires relevant de la procédure dite du guichet unique, ou encore un échange entre administration centrale et services déconcentrés) ;
- de préparer un document de travail présentant les enjeux de la négociation pour la thématique choisie, les textes législatifs ou réglementaires applicables, et toute information utile aux organisations syndicales pour négocier en toute connaissance de cause.

- en l'absence d'accord de méthode, de proposer un calendrier des négociations et formuler des propositions de méthodes sur la conduite de la négociation ;
- de communiquer aux organisations syndicales, en amont de la première réunion de négociation un avant-projet du texte de l'accord, comme base de discussion ;
- d'organiser des réunions bilatérales préalables d'échanges avec chacune des organisations syndicales représentatives, qui permettent de présenter les objectifs de la négociation et de recueillir leurs positions de principe sur les objectifs de la future négociation ;
- d'organiser des échanges, au cours de la réunion d'ouverture, sur les méthodes à employer au cours de la négociation et visant à recueillir les positions des organisations syndicales sur l'avant-projet.

b. Initiative des organisations syndicales représentatives

Des organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés peuvent demander à l'autorité administrative compétente d'ouvrir une négociation portant sur l'un des domaines mentionnés à l'article 8 ter selon la procédure suivante :

- elles formulent une demande écrite d'ouverture d'une négociation ;
- l'autorité administrative accuse réception sous 15 jours ;
- l'autorité administrative invite par écrit les organisations syndicales représentatives à une réunion destinée à définir si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies ;
- la réunion se tient dans un délai de deux mois à compter de la date d'accusé de réception ;
- dans un délai de 15 jours après la réunion, l'autorité administrative notifie par écrit aux organisations syndicales représentatives la suite qu'elle donne à leur demande.

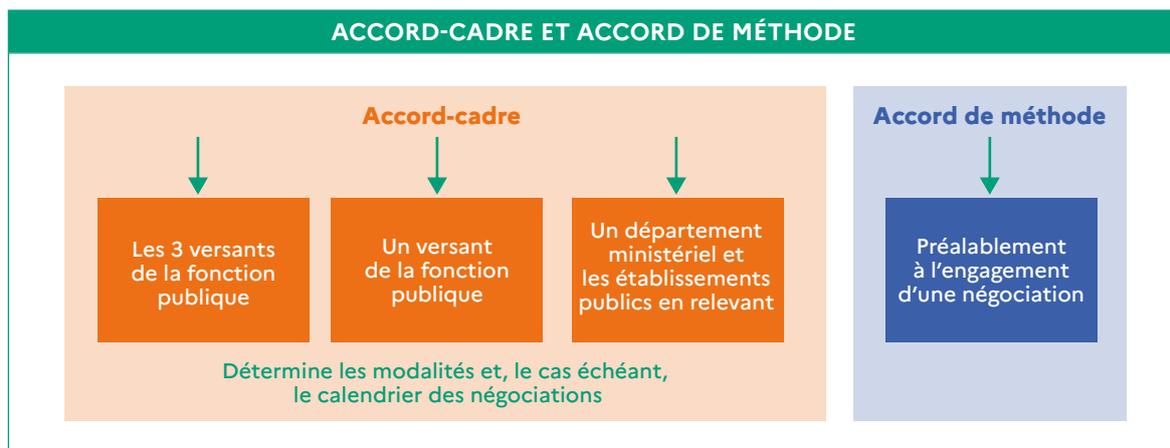


2. La conclusion d'accords-cadres et/ou accords de méthode

Les accords-cadres et les accords de méthode **engagent les signataires**. Ils déterminent, chacun pour les niveaux qui les concernent, les modalités de la ou des négociations, et leur calendrier le cas échéant.

Les accords-cadres ou accords de méthode peuvent ainsi :

- formaliser la méthode de négociation : le nombre de réunions prévues, la constitution de groupes de travail, l'établissement systématique d'un procès-verbal de la réunion validé par les organisations syndicales participant à la négociation lors de la prochaine réunion, les modalités d'organisation des réunions de négociation à distance, etc. ;
- préciser les informations et les documents qui seront transmis au cours de la négociation ;
- prévoir, le cas échéant, d'organiser une formation à la négociation des participants à la négociation et d'en définir les modalités. Les employeurs peuvent participer aux actions de formation à l'attention des acteurs de la négociation.



3. Droits et devoirs des parties à la négociation

Un accord de méthode peut prévoir d'énoncer des engagements mutuels et règles de bonne conduite. Toutefois, il est recommandé de suivre les principes suivants.

Afin de garantir le déroulement des négociations dans de bonnes conditions, il est recommandé que l'autorité administrative s'engage notamment à :

- convoquer par écrit les organisations syndicales à négocier dans un délai raisonnable avant l'ouverture des négociations lorsque l'initiative n'émane pas de la majorité des organisations syndicales représentatives (article 8 quinquies de la loi de 13 juillet 1983) ;

- communiquer aux organisations syndicales le lieu et le calendrier des réunions ;
- convoquer l'ensemble des organisations syndicales habilitées à participer aux négociations, et ce, jusqu'à la fin de celles-ci ;
- communiquer à chaque organisation syndicale, en temps utile, les informations leur permettant de négocier en toute connaissance de cause ;
- tenir une réunion de conclusion de la négociation permettant d'expliquer les choix opérés concernant le texte de l'accord.

L'administration peut également envisager de mettre en place un outil de partage interactif permettant aux acteurs de la négociation d'échanger leurs opinions et propositions de rédactions et de poser leurs questions sur le texte de l'accord

En retour, il est souhaitable que les organisations syndicales :

- fassent parvenir les noms des membres qui composent leur délégation dans un délai raisonnable ;
- participent au processus de négociation en faisant part de leurs positions et de leurs propositions sur les sujets ouverts à la négociation, le cas échéant par écrit à l'autorité administrative ;
- ne puissent bloquer des négociations au motif d'un refus d'y participer : si l'autorité administrative est tenue d'inviter toutes les organisations syndicales habilitées, les négociations peuvent se poursuivre, y compris si une ou plusieurs d'entre elles refusent ou cessent d'y participer.

Il est recommandé aux autorités administratives et organisations syndicales, conjointement, de :

- viser l'établissement d'un état des lieux et d'un diagnostic partagés sur la thématique faisant l'objet de la négociation, préalables utiles à des échanges constructifs ;
- faire preuve d'écoute, de respect et de rigueur dans la méthode ;
- rendre lisible le contenu de l'accord pour l'ensemble des agents concernés ;
- établir, en cas de désaccord de nature à empêcher l'aboutissement du processus de négociation et à toute étape de celui-ci, un procès-verbal de désaccord. Celui-ci met dès lors automatiquement fin à la négociation.

4. Les modalités de tenue d'une réunion de négociation à distance

Les réunions organisées dans le cadre de la négociation peuvent être tenues à distance dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial et le décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

La négociation à distance pourra être organisée :

- au moyen d'une conférence téléphonique ;
- au moyen d'une conférence audiovisuelle (visio-conférence) ;
- ou par tout procédé assurant, par voie dématérialisée, l'échange d'écrits transmis par voie électronique permettant un dialogue en ligne ou par messagerie.

Les modalités d'organisation des réunions à distance peuvent être précisées par un accord-cadre ou un accord de méthode (voir *supra*).

Il est toutefois recommandé de privilégier dans la mesure du possible la tenue de réunions dans un format « présentiel » afin de faciliter les échanges et le dialogue entre les parties à la négociation.

5. Le contenu de l'accord

a. Le contenu obligatoire et le contenu facultatif de l'accord

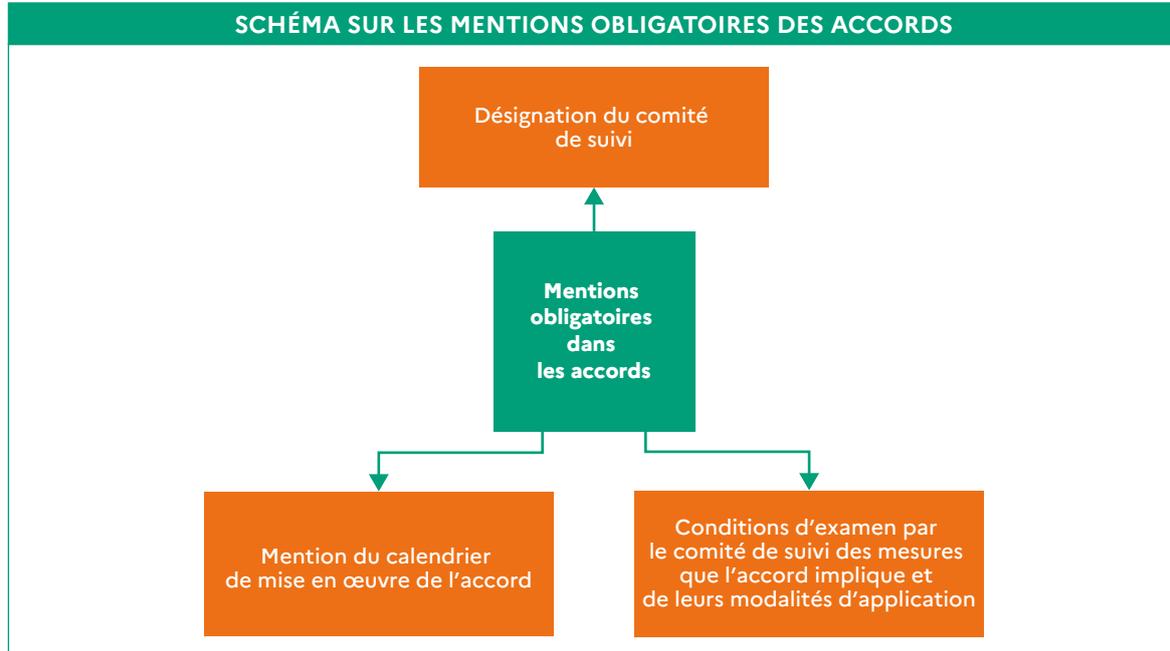
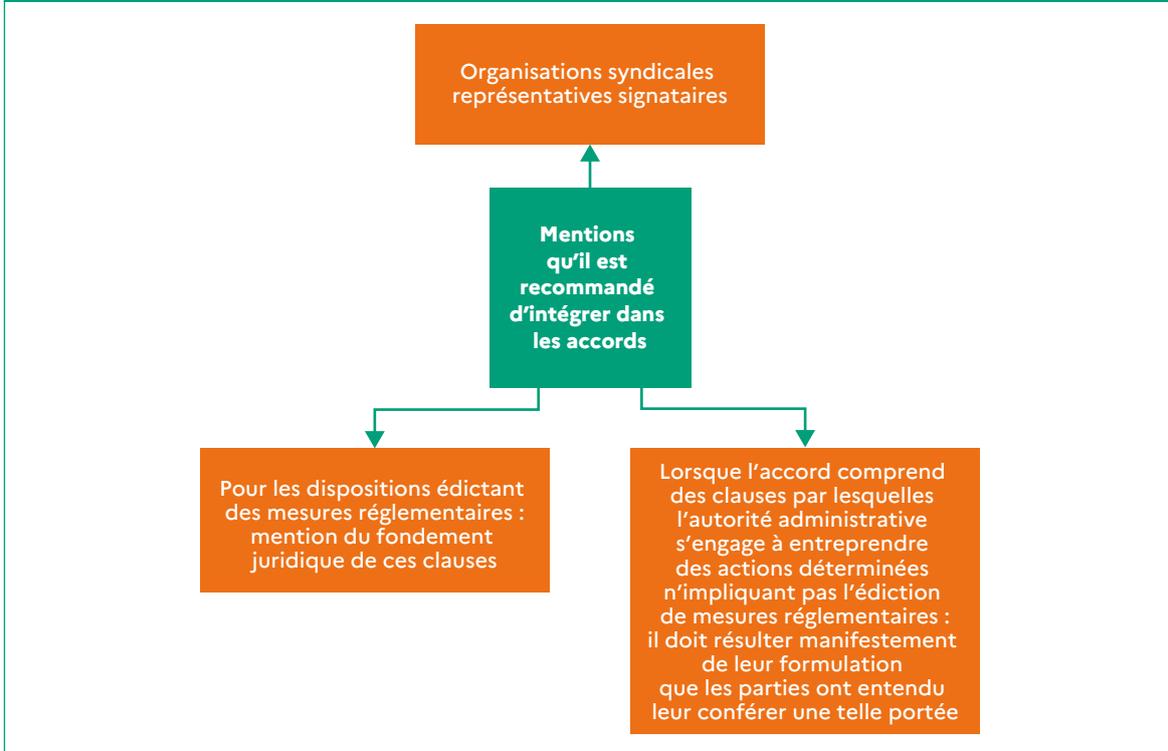
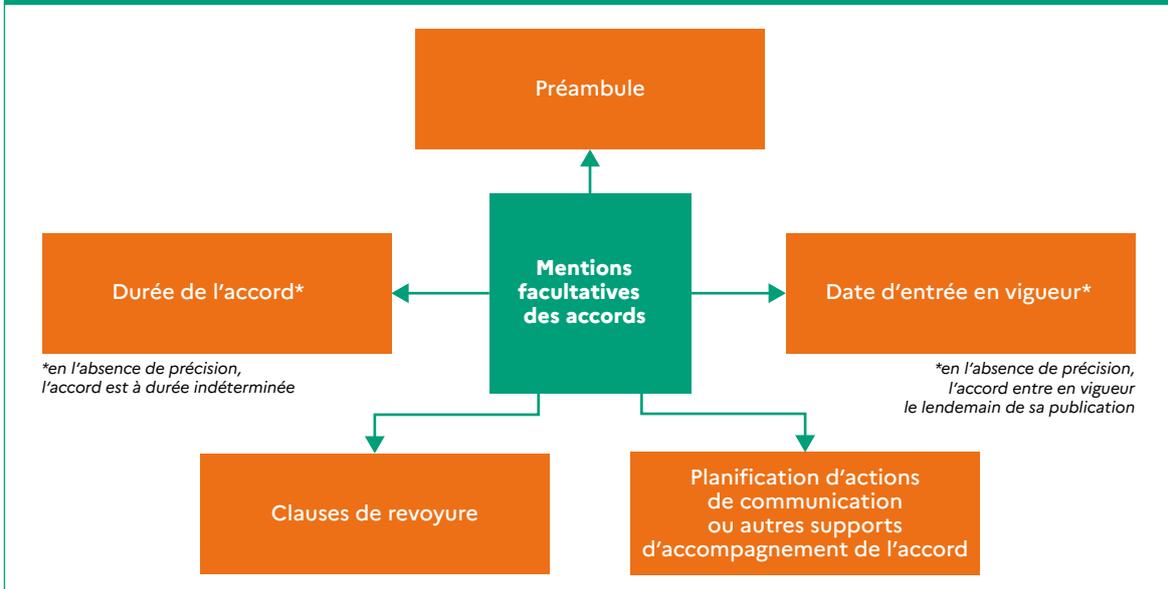


SCHÉMA SUR LES MENTIONS QU'IL EST RECOMMANDÉ D'INTÉGRER DANS LES ACCORDS



EXEMPLES DE MENTIONS FACULTATIVES QUE LES ACCORDS PEUVENT ÉGALEMENT CONTENIR



b. Le comité de suivi

L'ordonnance du 17 février 2021 introduit une obligation de désigner, pour chaque accord conclu, un comité de suivi.

Le comité de suivi est chargé d'évaluer la bonne mise en œuvre de l'accord et les accords mentionnent les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de leurs modalités d'application.

Il est composé de :

- membres désignés par les organisations syndicales signataires de l'accord ;
- représentants de l'autorité administrative compétente.

Le comité de suivi, dans le cas de textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des stipulations de l'accord, ne se substitue pas à la consultation préalable obligatoire de l'organisme consultatif compétent dès lors qu'elle est réglementairement requise.

c. Le respect du principe de faveur

Tout accord doit respecter le principe de faveur selon lequel un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord ne peut que préciser cet accord ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.



EXEMPLE

Si à l'issue de la signature de l'accord relatif au télétravail dans la fonction publique, un préfet mène une négociation relative au télétravail dans les services de la préfecture, l'accord résultant de cette négociation devra respecter l'accord applicable dans toute la fonction publique et ne pourra que le préciser ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.

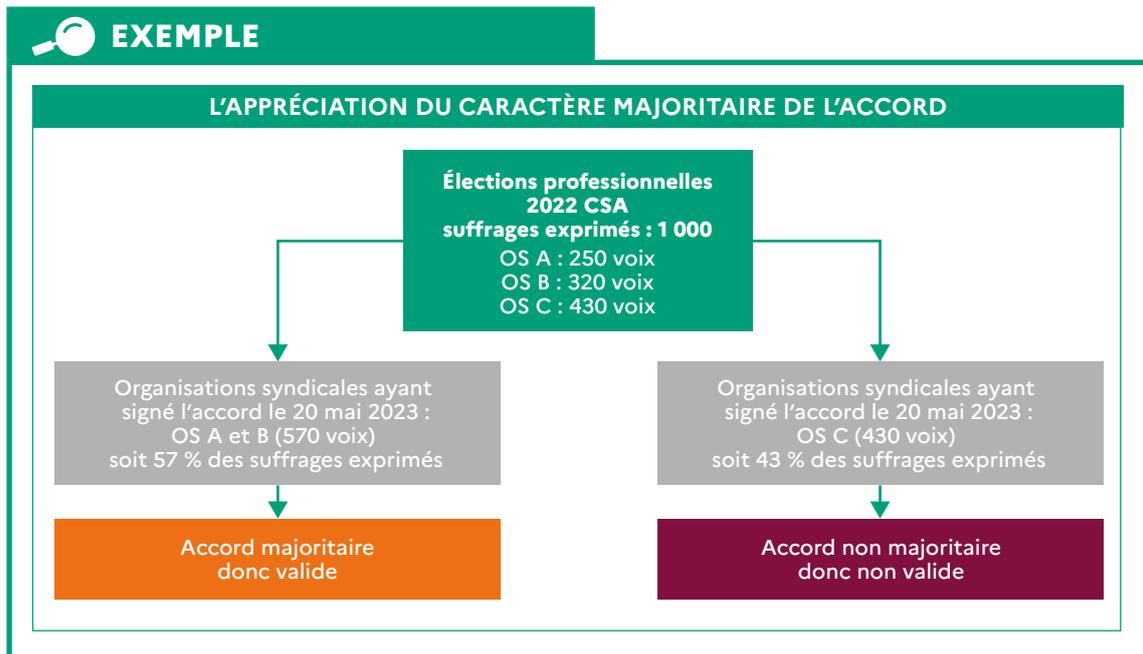
Afin de garantir le respect du principe de faveur et de permettre une bonne diffusion de l'information relative aux accords en cours de négociation, il est recommandé aux administrations des services déconcentrés de prévoir une transmission des projets d'accords au niveau ministériel concerné lors de l'ouverture d'une négociation et avant la signature des accords

6. La signature de l'accord

a. Les conditions de validité de l'accord signé

Un accord est valide s'il est signé par :

- 1) Une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli, à la date de signature de l'accord, au moins 50 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles au niveau où l'accord est négocié.



Note : pour la conclusion d'un accord dans le cadre de la négociation collective, la condition de majorité s'apprécie au regard de la part des suffrages exprimés. La condition de majorité s'apprécie donc différemment de celle utilisée lors des votes au sein des instances de dialogue social où elle prend en compte la majorité des présents au moment du vote.

2) L'autorité administrative signataire

L'autorité signataire est généralement celle qui est chargée de négocier et conclure l'accord.

Lorsque l'accord comprend des mesures réglementaires, plusieurs cas de figure spécifiques sont prévus :

- lorsque l'accord comporte des mesures réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral relevant de la compétence de plusieurs autorités administratives :
 - principe : l'ensemble des autorités compétentes pour édicter cet acte unilatéral sont autorités signataires.

EXEMPLE

Un accord relatif aux modalités des déplacements entre le domicile et le travail des agents publics est conclu au niveau de la fonction publique de l'État. Il comporte des mesures réglementaires qui se substituent aux dispositions du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État. Le Premier ministre et les ministres chargés du budget, de la transition écologique et solidaire, des transports et de la fonction publique qui sont chargés de l'exécution du décret du 9 mai 2020 précité sont les autorités signataires de l'accord.

- autre possibilité : l'accord peut ne pas être signé par l'une des autorités administratives compétentes pour édicter un acte unilatéral ayant le même objet, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé les stipulations.

- lorsque l'accord comporte des mesures réglementaires et porte sur le déroulement des carrières, la promotion professionnelle, l'intéressement collectif, les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ou la protection sociale complémentaire, sa signature est soumise à l'approbation préalable des ministres chargés du budget et de la fonction publique. Les modalités selon lesquelles la signature par ces ministres est réalisée pourront être précisées ultérieurement.

EXEMPLE

Lorsqu'un accord négocié au niveau d'un ministère porte sur la thématique de la promotion professionnelle, il peut contenir des mesures réglementaires qui modifient l'arrêté ministériel en vigueur fixant les taux de promotion pour l'avancement de grade dans certains corps de ce ministère. Le projet d'arrêté concerné avait fait l'objet, avant sa signature, d'un double avis des ministres en charge du budget et de la fonction publique dans le cadre de la procédure dite du guichet unique. La signature de l'accord qui porte sur le même objet que l'arrêté concerné est soumise à l'approbation préalable de ces ministres dans les mêmes conditions.

Lorsque l'accord porte sur un objet de la compétence d'un organe collégial ou délibérant, il n'entre en vigueur que si cet organe :

- à préalablement autorisé l'autorité administrative à engager les négociations et conclure l'accord ;
- ou a approuvé, après en avoir vérifié les conditions de validité, l'accord signé par cette autorité.

EXEMPLE

Un accord portant sur les agents d'un établissement public et négocié par le directeur de cet établissement doit être approuvé par le conseil d'administration.

b. Modalités de signature

Au terme de la négociation, l'autorité administrative établit un protocole d'accord et l'adresse aux organisations syndicales ayant été appelées à négocier, c'est-à-dire à l'ensemble des organisations syndicales représentatives au niveau de la négociation.

Il est recommandé qu'un délai de signature soit fixé préalablement entre les parties, le cas échéant dans un accord de méthode. Il doit s'agir d'un délai raisonnable au regard de l'objet et du niveau de négociation. Ce délai court à compter de la notification par l'autorité administrative du protocole d'accord aux organisations syndicales.

7. La publication et l'entrée en vigueur de l'accord

La publication de l'accord est réalisée :

- par l'autorité administrative signataire par voie numérique ou par tout autre moyen permettant d'assurer une publicité suffisante auprès des agents et des organisations syndicales.

EXEMPLE

Constituent des moyens appropriés de publicité, la publication de l'accord conclu au Bulletin officiel du ministère concerné, au recueil des actes administratifs de la préfecture, s'il s'agit d'un accord conclu au niveau déconcentré, mais aussi l'affichage de l'accord dans les locaux du service ou la mise en ligne sur le site intranet de l'administration concernée.

- s'il comporte des clauses édictant des mesures réglementaires, dans les mêmes conditions que les actes administratifs ayant le même objet.

EXEMPLE

Un accord conclu au niveau d'un ministère concernant le temps de travail comporte des clauses réglementaires qui modifient un arrêté ministériel publié au Journal officiel de la République française sur cette thématique. La publication de l'accord dans ce cas devra être prévue dans les mêmes conditions au Journal officiel de la République française concerné.

L'accord entre en vigueur le lendemain de sa publication ou à une date postérieure qu'il fixe.

L'autorité administrative signataire relevant de la fonction publique de l'État transmet une copie de l'accord au conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) ainsi que, si l'accord concerne au moins deux versants, au conseil commun de la fonction publique (CCFP).

Les accords publiés sont transmis par l'autorité administrative relevant de la fonction publique de l'État au ministre chargé de la fonction publique. Celui-ci assure le dépôt de l'accord conclu sur un espace numérique dédié où seront regroupés tous les accords publiés afin qu'ils soient facilement accessibles et consultables par tous les agents.

La possibilité pour chaque agent d'accéder ainsi à l'ensemble des accords permet par ailleurs de faciliter et renforcer le contrôle du principe de faveur (voir *supra*).

LES RÉFLEXES DU BON NÉGOCIATEUR DANS LA FONCTION PUBLIQUE

	Recommandations communes à tous les acteurs de la négociation collective	Recommandations spécifiques pour les représentants de l'autorité administrative	Recommandations spécifiques pour les représentants des organisations syndicales
En amont de la négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Connaître ses droits et obligations dans le cadre d'une procédure de négociation collective ; • Privilégier la conclusion d'accords-cadres ou accords de méthode en amont de toute négociation ; • Se mettre d'accord préalablement sur l'objectif général de la négociation ; • Permettre à chaque partie de faire part de ses intérêts et attentes relatifs à la négociation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un mandat de négociation, c'est-à-dire un document interne visant à déterminer, pour et au sein de l'administration, la stratégie de l'autorité administrative, les options qu'elle souhaite défendre, les points sur lesquels elle ne souhaite pas ou ne peut pas faire des concessions, ainsi que le positionnement prévisible des parties ; • En l'absence d'accord de méthode, proposer un calendrier des négociations et formuler des propositions de méthode sur la conduite de la négociation, ou organiser des échanges sur les méthodes à employer au cours de la réunion d'ouverture des négociations ; • Lorsque l'autorité administrative est à l'initiative de la négociation ou lorsque les organisations syndicales font jouer leur droit d'initiative, convoquer par écrit les organisations syndicales habilitées à négocier dans un délai raisonnable avant l'ouverture des négociations ; • Communiquer aux organisations syndicales le lieu et le calendrier des réunions ; • Le cas échéant, organiser des réunions bilatérales préalables d'échanges avec chacune des organisations syndicales représentatives, afin de présenter les objectifs de la négociation et de recueillir leurs positions de principe sur les objectifs de la future négociation ; • Communiquer aux organisations syndicales, en amont de la première réunion de négociation, un avant-projet de texte d'accord ou un document de travail pour servir de première base de discussion. 	<ul style="list-style-type: none"> • Communiquer dans un délai raisonnable les noms des membres composant les délégations.

LES RÉFLEXES DU BON NÉGOCIATEUR DANS LA FONCTION PUBLIQUE

	Recommandations communes à tous les acteurs de la négociation collective	Recommandations spécifiques pour les représentants de l'autorité administrative	Recommandations spécifiques pour les représentants des organisations syndicales
Durant la négociation	<ul style="list-style-type: none"> Rechercher, au début de la négociation, l'établissement d'un diagnostic partagé sur le thème concerné pour favoriser des échanges constructifs ; Faire preuve d'écoute et de respect à toutes les étapes de la négociation ; Ne pas adopter de comportements de nature à bloquer les négociations au motif d'un refus d'y participer ; Rendre le contenu de l'accord le plus lisible possible pour les agents concernés ; Prévoir un procès-verbal ou un compte-rendu de chaque réunion approuvé lors de la prochaine réunion ; Établir, en cas de désaccord de nature à empêcher l'aboutissement du processus de négociation, un procès-verbal de désaccord qui met automatiquement fin à la négociation. 	<ul style="list-style-type: none"> Convoquer l'ensemble des organisations syndicales habilitées à participer aux négociations, et ce, jusqu'à la fin de celles-ci ; Communiquer aux organisations syndicales, à chaque étape de la négociation, toute information utile pour un bon partage de l'information. Ainsi, il est recommandé de préparer, en amont de la négociation, un document de travail à destination des organisations syndicales pour présenter notamment les enjeux de la négociation ainsi que les textes juridiques applicables ; Tenir à tout instant dans la négociation des réunions plus informelles avec les organisations syndicales. 	<ul style="list-style-type: none"> Faire régulièrement part à l'autorité administrative de ses positions sur les sujets ouverts à la négociation et de ses propositions, le cas échéant par écrit ; Veiller à faire remonter les attentes des agents.
À l'issue de la négociation	<ul style="list-style-type: none"> L'ensemble des recommandations ci-dessus s'appliquent aux <u>signataires</u> de l'accord notamment dans le cadre des travaux du comité de suivi de l'accord. 	<ul style="list-style-type: none"> Convoquer l'ensemble des organisations syndicales signataires aux réunions du comité de suivi ; Communiquer aux organisations syndicales signataires de l'accord le lieu et le calendrier des réunions du comité de suivi. 	<ul style="list-style-type: none"> L'ensemble des recommandations ci-dessus s'appliquent aux organisations syndicales <u>signataires</u> de l'accord notamment dans le cadre des travaux du comité de suivi de l'accord.

PARTIE IV

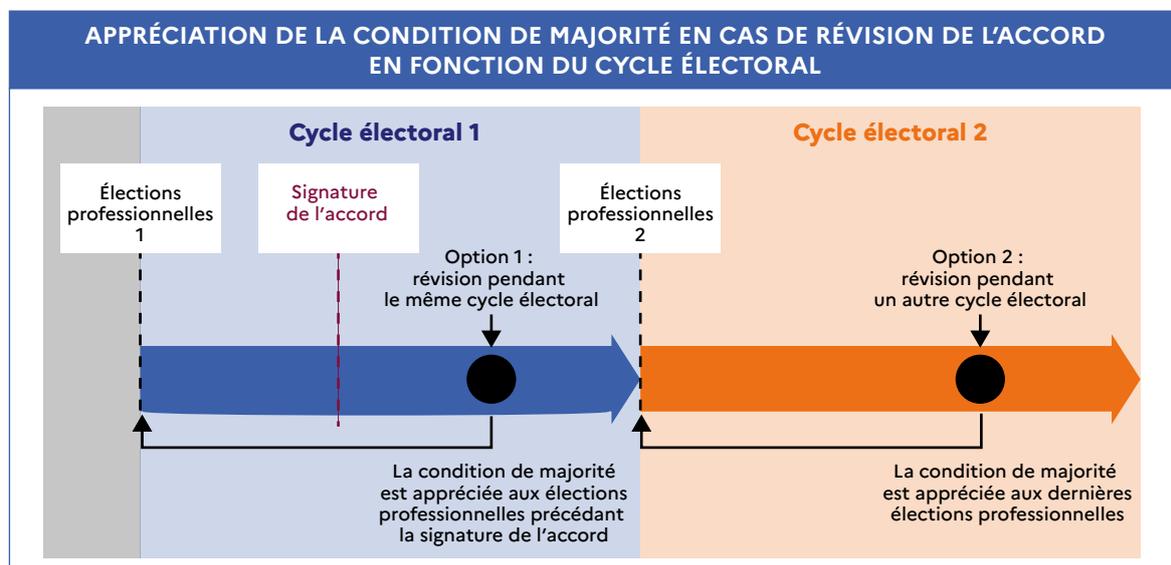
LA VIE DE L'ACCORD COLLECTIF APRÈS SON ENTRÉE EN VIGUEUR

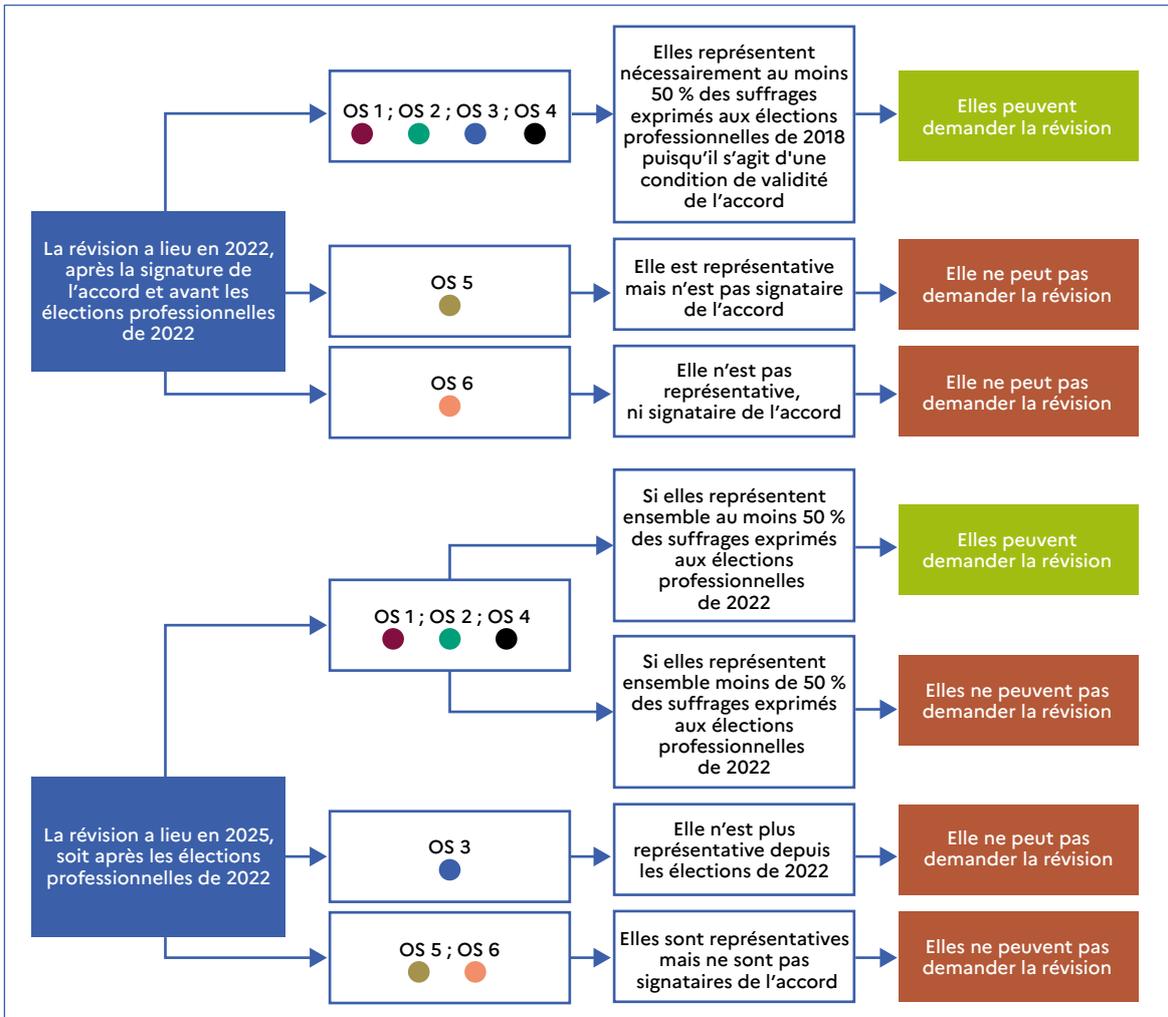
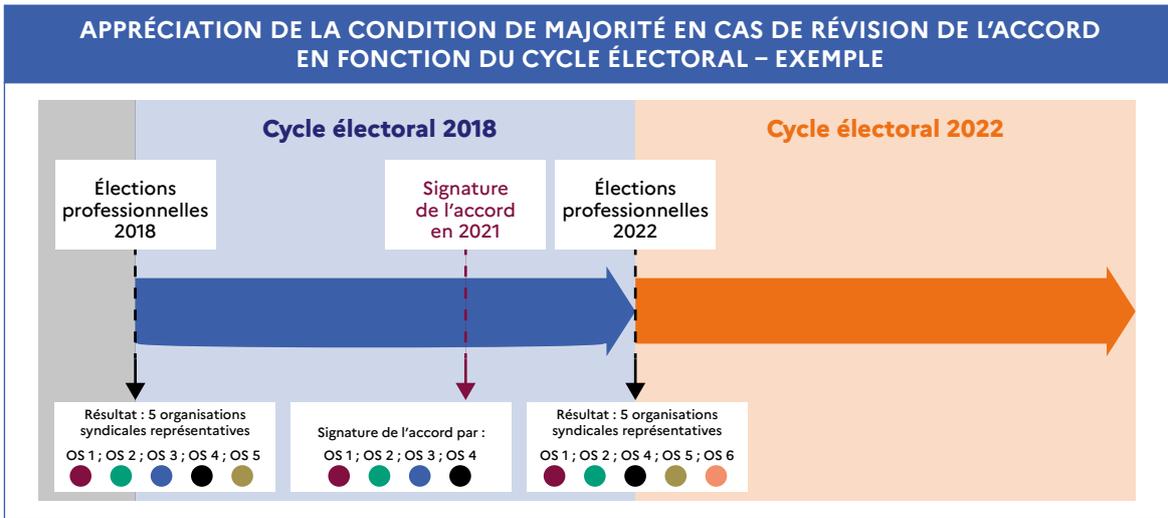
1. La modification de l'accord

Un accord peut être modifié par un autre accord conclu selon les mêmes conditions.

La révision intervient à l'initiative de :

- l'autorité administrative signataire ;
- les organisations syndicales signataires ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés :
 - lors des élections professionnelles précédant la date de signature de l'accord initial, si la modification intervient dans le même cycle électoral ;
 - lors des élections professionnelles précédant la révision lorsque celle-ci intervient au cours d'un autre cycle électoral que celui au cours duquel l'accord initial a été signé.





Les organisations syndicales siégeant au sein de l'organisme consultatif de référence sont informées sans délai de la modification des accords.

2. La suspension de l'accord

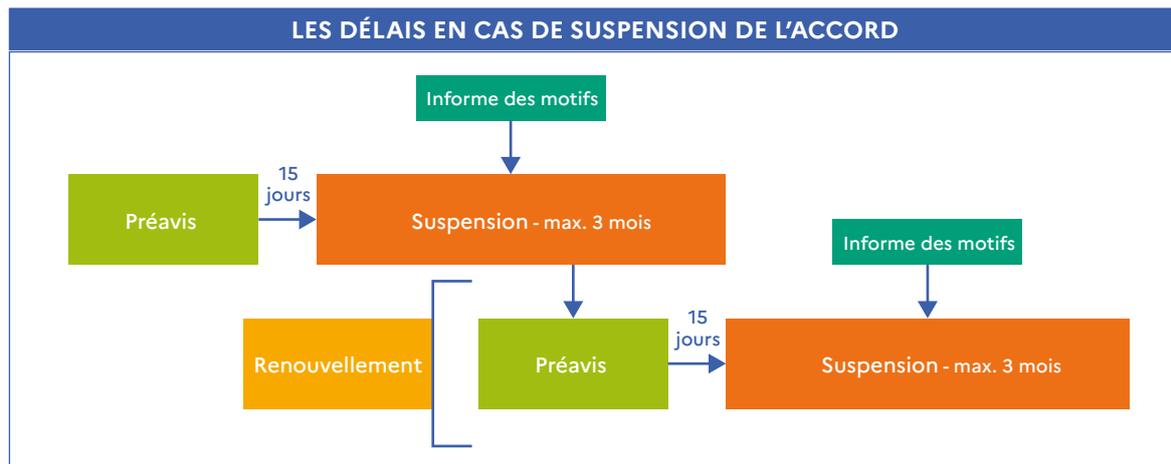
L'autorité administrative signataire de l'accord peut suspendre l'accord :

- pour une durée déterminée ;
- seulement en cas de situation exceptionnelle ;

EXEMPLE

La survenue d'une pandémie qui provoque l'arrêt total du trafic aérien peut constituer une situation exceptionnelle qui entraîne la suspension par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) d'un accord avec les organisations syndicales représentatives des contrôleurs aériens sur le temps de travail, en l'absence de possibilité d'exécuter l'accord conclu.

- pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois ;
- avec un préavis de 15 jours ;
- en informant les organisations syndicales signataires des motifs de la suspension et, le cas échéant, de son renouvellement.



Les organisations syndicales siégeant au sein de l'organisme consultatif de référence sont informées sans délai de la suspension des accords.

3. La dénonciation de l'accord

La dénonciation peut être totale (elle vise l'intégralité de l'accord) ou partielle (elle en vise seulement une partie).

Les conditions cumulatives de la dénonciation :

- la dénonciation est effectuée par l'autorité administrative et/ou les organisations syndicales signataires de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles au niveau où l'accord est négocié. Les schémas relatifs à la révision sont donc également applicables à la dénonciation ;
- l'accord est à durée **indéterminée** ;
- les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées.

Si un accord est dénoncé et comporte des mesures réglementaires, ces dispositions restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou abrogées par le pouvoir réglementaire ou par un nouvel accord.

Les organisations syndicales siégeant au sein de l'organisme consultatif de référence sont informées sans délai de la dénonciation des accords.

Plus d'informations sur
www.fonction-publique.gouv.fr



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'administration et
de la fonction publique**