

LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUPRES DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 8 NOV. 2019

Nos Réf. : MEFI-D19-08901

Madame la Chargée de mission,

Le Gouvernement souhaite encourager le développement de la négociation au sein de la Fonction publique pour définir, avec les agents et leurs représentants, les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics.

La négociation est en effet un levier important pour responsabiliser l'ensemble des acteurs du dialogue social, et il est de nature à améliorer significativement la gestion des ressources humaines et les conditions de travail dans la Fonction publique (par exemple sur des sujets comme l'organisation du temps de travail, la formation, l'égalité professionnelle ou encore la protection sociale complémentaire).

En dépit d'un cadre juridique¹ largement étoffé à la suite des accords de Bercy de 2008 et de la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social dans la Fonction publique, qui en assure la transposition, le Gouvernement dresse le constat d'un nombre modéré d'accords conclus tant aux niveaux national que local.

Au niveau inter-Fonctions publiques, seuls quatre accords ont ainsi été conclus sur la base de ces nouvelles dispositions législatives, et cinq ans se sont écoulés entre la conclusion de l'accord du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psycho-sociaux dans la Fonction publique, et le dernier accord majoritaire, conclu le 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle dans la Fonction publique.

.../...

Madame Marie-Odile ESCH
Chargée de mission à la Fédération nationale CFDT
Membre du Conseil économique, social et environnemental
9 place d'Iéna
75575 Paris Cedex 16

¹ Article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Parmi les causes probables, une trop forte centralisation de la décision administrative, l'absence de portée normative des accords conclus, qui n'engagent pas juridiquement les employeurs publics, voire la difficile articulation entre les niveaux de négociation, en particulier la faible place de l'échelon de proximité, sont fréquemment mises en avant.

Afin de renforcer la place et la portée de la négociation dans la Fonction publique, l'article 14 de la loi de transformation de la Fonction publique habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes dispositions relevant du domaine de la loi.

Le législateur a ainsi entendu conforter le cadre juridique actuel, notamment « *en définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique* ».

Cette innovation majeure pour la hiérarchie des sources du droit en matière de Fonction publique soulève en réalité un large ensemble de questions que le Gouvernement souhaite approfondir, en amont de l'élaboration du projet d'ordonnance.

Le développement d'une négociation à « effet normatif » nécessite tout d'abord de préciser la qualité des autorités compétentes pour négocier et conclure des accords aux niveaux national et local, en termes opérationnels et au regard des autorités disposant du pouvoir réglementaire.

Se pose de manière liée la question de l'articulation des attributions entre les niveaux national et local (en particulier ministériel et déconcentré dans la Fonction publique de l'État), et, en l'absence d'accords nationaux, les conditions et les modalités dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus et déclinés au niveau de proximité.

La consécration d'une portée juridique à l'accord conclu suppose par ailleurs de définir la substance même de l'effet normatif, de prévoir le rôle et les modalités d'intervention du détenteur du pouvoir réglementaire, qui plus est lorsqu'il s'agit d'encourager la négociation de proximité dans les trois versants de la Fonction publique.

L'approche devra probablement être différenciée selon les domaines de négociation qui seraient ouverts à cette nouvelle modalité et il importera d'identifier les thèmes pertinents au regard des enjeux attachés à la portée juridique, soit en posant des critères spécifiques et précis, soit en fixant une liste exhaustive des sujets couverts.

D'autre part, il conviendra de définir les modalités d'approbation des accords permettant, par la suite, de leur conférer un effet juridique et de prévoir leurs conditions de conclusion et de résiliation. En l'état les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords sont plus exigeantes dans la Fonction publique que dans le secteur privé, et il n'existe pas d'alternative à l'absence de signature par un nombre suffisant d'organisations syndicales représentant au moins la moitié des suffrages exprimés aux dernières élections professionnelles.

Le champ de l'habilitation couvrant les trois versants, la mission qui est confiée s'attachera à tenir compte des spécificités des fonctions publiques territoriale et hospitalière ainsi que des agendas et des enjeux propres à chaque versant (par exemple, le droit à la différenciation des compétences pour les collectivités locales ou la Stratégie nationale de santé 2018-2022) en vue de proposer, le cas échéant, des adaptations.

En outre, un comparatif avec le régime applicable en droit du travail pourra utilement éclairer les conditions visant à octroyer une portée juridique aux accords majoritaires dans certains cas qu'il importe de définir, sous réserve de dispositions statutaires dites « d'ordre public ».

Nous souhaitons vous confier cette réflexion importante pour l'avenir du dialogue social dans la Fonction publique au regard respectivement de votre expertise pointue en droit de la Fonction publique, de votre expérience en matière de gestion des ressources humaines et de conduite du dialogue social dans la Fonction publique et de votre connaissance fine des pratiques et des enjeux de la négociation collective.

Les conclusions de vos travaux doivent permettre d'éclairer le Gouvernement et de faire émerger un ensemble de mesures cohérent et opérationnel en vue de l'élaboration du projet d'ordonnance pour lequel un délai de quinze mois est prévu, à compter de la publication de la loi de transformation de la Fonction publique.

Nous vous demandons de nous faire part de votre analyse et de vos propositions d'ici la fin décembre 2019. Dans le cadre de cette mission, vous pourrez solliciter les différents acteurs de la négociation dans la Fonction publique : organisations syndicales représentatives, représentants des employeurs publics territoriaux et hospitaliers, directions des ressources humaines, directions ministérielles disposant de réseaux déconcentrés, grandes collectivités et leurs EPCI ainsi que les établissements publics hospitaliers, etc.

Vous pourrez, par ailleurs, vous appuyer sur le bureau du statut général, de la diffusion du droit et du dialogue social de la direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) pour assurer le suivi logistique et le secrétariat du groupe d'experts, mais aussi sur la direction générale des Collectivités locales (DGCL) et la direction générale de l'Offre de soins (DGOS).

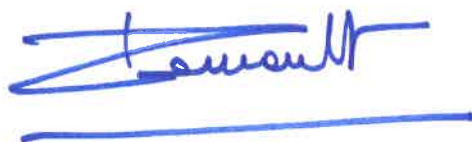
Nous vous prions de croire, Madame la Chargée de mission, à l'assurance de notre considération distinguée.



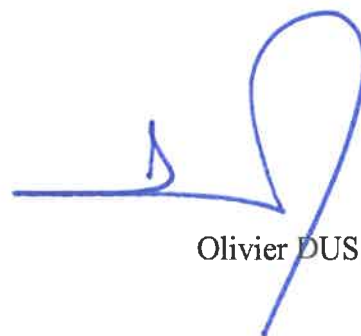
Agnès BUZYN



Gérald DARMANIN



Jacqueline GOURAULT



Olivier DUSSOPT