

Propositions relatives aux droits et moyens syndicaux

Les Accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social, signés le 2 juin 2008 par les ministres en charge de la fonction publique et six organisations syndicales de fonctionnaires, établissent la nécessité de simplifier le cadre juridique relatif aux droits et moyens syndicaux dans le sens de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité des acteurs du dialogue social.

La qualité du dialogue social implique en effet que les partenaires sociaux puissent bénéficier des moyens nécessaires en termes de moyens humains et matériels, de formation et de garanties dans l'exercice des mandats syndicaux. Elle implique aussi que ces moyens puissent être alloués et faire l'objet d'un suivi dans des conditions satisfaisantes par l'administration.

Deux engagements ont notamment été pris dans le cadre de ces accords: la modernisation des garanties offertes aux agents investis de mandats syndicaux et l'amélioration des moyens syndicaux pour tenir compte des nouveaux enjeux du dialogue social.

Le premier chantier a fait l'objet d'avancées législatives dans le cadre de la loi du 5 juillet 2010, laquelle favorise la promotion des personnels investis de mandats syndicaux. Il convient désormais d'en préciser les modalités d'application afin de donner une portée concrète à ces nouvelles dispositions et d'examiner les garanties complémentaires pouvant être apportées en matière notamment de formation et de rémunération.

S'agissant des moyens syndicaux, les accords de Bercy ont conclu à la nécessité de faire précéder toute évolution en la matière par l'élaboration d'un bilan contradictoire des moyens de toute nature (humains, financiers, matériels...) accordés aux organisations syndicales et des pratiques mises en œuvre dans les trois fonctions publiques.

Sur la base des conclusions de ce bilan, remis en mai 2010 par la mission interministérielle CGEFI /IGA/ IGAS/IGAEN, le Gouvernement a conduit dans le cadre de l'agenda social 2010 une concertation avec les organisations syndicales de la fonction publique et les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers au terme de laquelle les orientations suivantes sont proposées.

Le Gouvernement s'engage à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'effectivité de ces orientations dans les trois versants de la fonction publique.

Axe n° 1

Renforcement de la transparence des moyens accordés aux organisations syndicales

<i>1. Création d'une subvention globale de fonctionnement au niveau du Conseil Commun de la fonction publique et sécurisation des dotations ou subventions de fonctionnement accordées aux organisations syndicales</i>
--

Constat :

En dehors des cas de subventions ponctuelles prévues par des textes spécifiques dans la FPE (subvention aux actions de formation syndicale) ou dans la FPT (subventions aux structures locales des OS représentatives remplissant une mission d'intérêt général), la pratique s'est répandue de dotations ou subventions de fonctionnement, attribuées aux organisations syndicales en complément de moyens techniques et humains accordés sur le fondement des dispositions des décrets relatifs au droit syndical.

Le rapport Hadas-Lebel avait notamment pointé à cet égard :

- l'absence de fondement légal pour les subventions de fonctionnement versées aux syndicats par certains ministères ou dans les fonctions publiques territoriale ou hospitalière ;
- l'absence de règles encadrant les facilités de fonctionnement aux syndicats (matériel informatique, prise en charge des dépenses courantes dans le cadre des locaux syndicaux) ;

Proposition :

1°/ Dans une optique d'amélioration des moyens attribués aux organisations syndicales représentatives de la fonction publique, une subvention de fonctionnement sera créée au niveau du Conseil commun de la fonction publique.

Cette subvention se substituera dans la fonction publique de l'Etat à la subvention pour formation syndicale prévue par l'article 34 7° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Cette subvention sera obligatoire et destinée à couvrir des dépenses de fonctionnement des organisations syndicales siégeant au Conseil Commun. Versée annuellement, elle sera répartie selon un barème fixé au regard du nombre de sièges détenus dans cette instance.

2°/ Parallèlement, afin de sécuriser les dotations ou subventions de fonctionnement versées par certains administrations et collectivités et certains établissements publics aux organisations syndicales, cette possibilité sera expressément prévue par la loi. Cette dotation ou subvention couvrirait les frais de fonctionnement des organisations syndicales représentatives et pourrait bénéficier aux organisations syndicales siégeant dans les comités techniques correspondants. Il s'agirait d'une possibilité et non d'une obligation, ouverte à la concertation ou à la négociation.

Dans le cas d'une dotation compensant l'absence de mise à disposition de locaux équipés, cette subvention serait augmentée de la fraction correspondant à la location d'un local équipé.

2. <i>Garantir une plus grande transparence dans l'octroi, la répartition et l'utilisation des moyens.</i>

Constat :

Une obligation de transparence financière s'applique désormais aux organisations syndicales. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a en effet prévu des règles de certification et de publicité des comptes des syndicats professionnels codifiées aux articles L. 2135-1 à L. 2135-6 du code du travail.

Ces nouvelles dispositions s'imposent aux organisations syndicales de fonctionnaires et leur impact doit être pris en compte s'agissant de l'attribution et de la répartition des moyens syndicaux.

Proposition :

Il est proposé d'une part de prévoir la production, par les employeurs publics, d'un bilan portant sur les moyens alloués et consommés, qu'il s'agisse de moyens techniques, humains ou financiers. Ce bilan figurera obligatoirement dans le bilan social de chaque administration, collectivité ou établissement public et sera ainsi débattu en comité technique.

Le respect de cette règle pourra être facilité par la conclusion de protocoles, dont il est naturel de faire un bilan d'application devant les instances.

Cette obligation de transparence doit s'appliquer également aux organisations syndicales. Sera donc prévue l'obligation d'inscrire en comptabilité les contributions quantifiées et valorisées avec l'aide de l'administration, y compris les moyens humains, selon des règles adaptées et précisées par l'Autorité des normes comptables.

Le versement de toute subvention de fonctionnement aux organisations syndicales sera lié à la satisfaction de cette obligation.

3. Généralisation de la pratique des protocoles locaux s'agissant de la répartition et du suivi des moyens matériels.

Constat :

En l'état actuel du droit, les protocoles entre l'employeur public et les syndicats ne sont autorisés que dans la fonction publique territoriale pour venir compléter ou préciser ce que prévoit le décret relatif au droit syndical. Il existe toutefois certains protocoles ministériels portant sur l'usage des moyens informatiques.

Proposition :

Le recours à la négociation s'effectuera dans le respect des nouvelles dispositions sur la négociation prévues par le statut général et sera limité à l'attribution des moyens matériels et aux modalités de mise en œuvre des droits syndicaux (ex : modalités pratiques d'utilisation des technologies de l'information et de la communication). La possibilité sera ouverte d'y inclure également les modalités de suivi et de gestion des moyens alloués et consommés par les organisations syndicales afin que ce sujet soit traité au niveau où sont gérés effectivement les agents investis de mandats syndicaux.

Enfin, les textes ne précisent pas par exemple les équipements qui doivent être installés dans ces locaux ou les facilités accordées aux syndicats (impression, reprographie, accès aux moyens informatiques...). Ils prévoient uniquement l'installation des équipements indispensables à l'activité syndicale, sans les définir. A l'image du décret applicable dans la fonction publique hospitalière, il sera prévu d'intégrer ces droits dans le champ de la négociation locale.

Axe n° 2
Renforcement des droits reconnus aux OS dans leurs relations avec les agents

<i>1. Actualisation des droits accordés aux organisations syndicales dans leur relation avec les agents publics.</i>

Constat :

Les décrets et leurs circulaires d'application sont peu précis sur certains aspects de l'exercice du droit syndical, laissant une marge d'appréciation parfois importante à l'administration.

Dans le silence des décrets, un certain nombre de règles ont été dégagées par la jurisprudence administrative, notamment quant à la portée de la liberté d'affichage, aux conditions d'organisation des réunions mensuelles d'information et à l'accès aux réunions de représentants syndicaux extérieurs au service.

Proposition :

a) Locaux et équipements

La **mise à disposition de locaux équipés** par l'administration pour les **organisations syndicales représentatives**, ayant une **section syndicale**, dans le service ou l'établissement considéré restera obligatoire lorsque **l'effectif est égal ou supérieur à 100 agents**. En-dessous de ce seuil, la mise à disposition sera facultative.

L'audience, révélée par les résultats aux élections des comités techniques de niveau pertinent, sera le critère d'appréciation de cette représentativité. La notion « des plus représentatives » sera supprimée.

La comptabilisation des effectifs s'effectuera en ETP par service, groupe de services implantés dans un bâtiment administratif, ou établissement.

Un **local séparé équipé sera octroyé** pour chaque organisation syndicale représentative ayant une section syndicale **selon l'effectif** : 500 dans la FPE et la FPT et 200 dans la FPH.

En l'absence de locaux équipés mis à disposition par l'administration, une subvention **permettant de louer un local et de l'équiper** sera versée aux organisations syndicales.

b) Réunions syndicales

Une réunion mensuelle d'information d'une heure pendant les heures de service pourra être tenue par **les organisations syndicales disposant d'au moins 1 siège** au sein du comité technique concerné.

2. Consécration des principales règles en matière d'accès aux technologies de l'information et de la communication.

Constat :

Les textes actuels sont muets quant à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Proposition :

Il sera inscrit au niveau réglementaire que, pour l'exercice de leur mission, les organisations syndicales auront accès aux technologies de l'information et de la communication. Cette utilisation devra faire l'objet d'une charte ou d'un protocole d'accord entre l'administration et les organisations syndicales (cf. Axe n°1).

La charte ou le protocole définira les règles applicables en matière d'utilisation des messageries internes, de création d'espaces dédiés sur l'intranet et d'ouverture de forums de discussion selon l'architecture du réseau informatique et les contraintes de sécurité de l'administration, de la collectivité ou de l'établissement.

Les décrets préciseront les droits et obligations minimales des organisations syndicales.

3. Création d'un médiateur du dialogue social de la fonction publique.

Proposition :

L'enjeu est de mettre en place un recours pour les organisations syndicales en cas de difficultés avec l'administration. De nombreuses difficultés d'application pourraient être résolues par un dialogue et une information plus complète des parties en présence, notamment lorsque une incompréhension semble à l'origine du différend.

Un médiateur du dialogue social commun aux trois fonctions publiques sera désigné afin de servir de recours et d'appui face aux difficultés d'application du droit syndical. Rattaché au Conseil commun et issu du monde syndical, il sera élu par les membres du Conseil commun de la Fonction Publique, pour un mandat de trois ans renouvelable. A ce titre, il permettra à cette instance d'examiner les conditions concrètes d'exercice des droits et moyens syndicaux.

Ses compétences l'amèneront à :

- recevoir les réclamations concernant le fonctionnement des instances consultatives et l'application du droit syndical ;
- formuler des recommandations auprès des administrations, collectivités et établissements concernés ;
- remettre chaque année au Conseil commun un rapport dans lequel il formulerait les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer la gestion des moyens syndicaux dans la fonction publique.

Axe n°3
Statut de l'agent investi d'un mandat syndical

<i>1. Clarification des règles de gestion applicables aux agents investis d'un mandat syndical</i>

Proposition :

Le statut de représentant syndical sera clarifié afin d'assurer une portée effective aux dispositions actuellement inscrites dans le statut général :

Les modalités d'avancement dans le corps ou cadre d'emploi telles que prévues à l'article 59 de la loi du 11 janvier 1984, à l'article 77-2 de la loi du 26 janvier 1984 et à l'article 70 de la loi du 9 janvier 1986 seront précisées afin de tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le bénéfice de ce dispositif sera étendu aux agents déchargés à temps partiel pour une quotité égale ou supérieure à 80%.

En outre, une réflexion sera engagée afin de préciser la situation des agents totalement déchargés de service au regard de l'allocation des mécanismes de rémunération à la performance individuelle ou collective, et leur permettre ainsi de compenser en partie la perte de rémunération liée à l'exercice d'une activité syndicale à plein temps.

<i>2. Renforcement des garanties offertes aux agents non titulaires investis d'un mandat syndical.</i>

Constat :

En l'état actuel du droit, les agents non titulaires investis d'un mandat syndical et bénéficiant de décharges d'activité ou d'autorisations d'absence sont soumis au régime de droit commun et bénéficient à ce titre de garanties contre les discriminations.

Aucune disposition ne protège en revanche les agents arrivés en fin de mandat contre un licenciement ou une sanction déguisée, contrairement au droit du travail qui subordonne toute décision affectant leur situation à une autorisation de l'inspection du travail et impose le critère de la faute lourde pendant une durée d'un an pour pouvoir procéder au licenciement d'un représentant syndical arrivé au terme de son mandat.

Proposition :

Le gouvernement s'est engagé dans le protocole d'accord sur les contractuels à « examiner toute proposition permettant de conforter les droits et les moyens syndicaux des agents contractuels à l'avenir. » Il est proposé d'insérer dans le projet de loi relatif aux agents non titulaires une disposition relative à ces garanties.

3. Compensation des absences des agents investis d'un mandat syndical.

Constat :

En l'absence d'aménagement du poste de travail et de système de remplacement, certains agents sont amenés à renoncer à une partie de leur activité syndicale. Ce constat doit être mis en relation avec celui effectué par la mission CGEFI-IGA-IGAS d'une sous-consommation de certaines autorisations d'absence.

Proposition :

Des modalités de compensation des absences des agents investis d'un mandat syndical sur leur poste de travail seront prévues sur la base de leur taux de décharge.

Les temps de décharge seront pris en compte pour le calcul des effectifs alloués au service.

4. Valorisation de l'exercice d'un mandat syndical dans le parcours professionnel.

Constat :

Un accompagnement RH s'avère nécessaire à l'agent tout au long du mandat et lors de la réintégration dans l'administration (formation professionnelle, entretiens de carrière, RAEP, etc.).

Proposition :

Des entretiens tripartites avec le service gestionnaire RH seront institués pour tous les agents bénéficiant de décharges d'activité de service à temps complet. Cet entretien s'effectuera dans des conditions adaptées aux spécificités de la situation de ces agents.

S'agissant des avancements au choix, les dispositions applicables prévoyant la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle seront utilisées et adaptées au contexte particulier d'un agent investi d'un mandat syndical.

S'agissant des promotions par examen ou concours, les arrêtés organisant les épreuves ainsi que les supports des épreuves seront précisés afin d'y introduire explicitement la possibilité de mentionner des activités exercées dans le cadre d'un mandat syndical.

Dans le cadre du chantier de professionnalisation des jurys, il sera rappelé par voie de circulaire aux administrations les modalités d'application spécifiques de ces nouvelles dispositions dans le respect des garanties posées à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983.

5. <i>Création de dispositifs de formation spécifiques pour les membres des instances de représentation du personnel.</i>

Constat :

De tels dispositifs sont actuellement en vigueur s'agissant des CHS, sur la base d'un droit minimal de 5 jours au cours du mandat.

Proposition :

Afin de conforter le rôle des membres représentants du personnel dans les organismes consultatifs, il est proposé de leur attribuer un crédit d'heures de formation qui sera imputé partiellement sur les congés pour formation syndicale. Ceci conduira à ouvrir des possibilités permettant aux agents concernés de choisir l'organisme de formation dans le cadre du congé de formation syndicale.

document de travail