

Projet de relevé de conclusions relatif à la modernisation des 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.

A ce titre l'engagement a été pris de conforter et d'améliorer les droits et moyens des organisations syndicales, en fonction des nouveaux enjeux du dialogue social.

Des avancées législatives sont intervenues dans le cadre de la loi du 5 juillet 2010, afin de favoriser 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.

La nouvelle architecture des moyens syndicaux doit notamment tenir compte des accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social et des dispositions de la loi du 5 juillet 2010. Le critère de représentativité qui conditionne l'octroi de droits et moyens sera désormais établi en fonction des suffrages et des sièges obtenus aux élections aux comités techniques pour la représentation de l'ensemble du personnel.

Le Gouvernement s'engage à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'effectivité de ces principes généraux qui seront déclinés par modification des décrets existants dans les trois versants de la fonction publique. Un examen particulier des points 1-b, 4 et 5 de l'axe 2 devra être conduit avant l'élaboration des textes d'application pour tenir compte des spécificités de chaque versant de la fonction publique.

Les dispositions réglementaires existantes qui ne sont pas modifiées en vertu du présent relevé de conclusion seront maintenues.

Axe n° 1

Renforcement de la transparence des moyens accordés aux organisations syndicales

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

1°/ Une subvention de fonctionnement sera créée au niveau du Conseil commun de la fonction publique pour les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Elle se substituera à la subvention pour formation syndicale prévue au 7° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dans la fonction publique de l'Etat.

Cette subvention globale de fonctionnement pourra servir notamment au financement de la formation syndicale.

Le montant global de cette subvention préservera l'enveloppe actuelle prévue pour la fonction publique de l'Etat et sera augmentée afin de prendre en compte l'évolution du nombre d'organisations syndicales membres du CCFP par rapport au nombre de celles actuellement membres du CSFPE.

Versée annuellement, elle sera répartie selon un barème par tranches fixé au regard du nombre de sièges détenus au CCFP.

Le versement de cette subvention donnera lieu à la signature d'une convention pluriannuelle qui en précisera l'objet ainsi que les modalités de versement et de suivi.

2°/ Parallèlement, la possibilité sera ouverte par la loi de créer des dotations ou subventions de fonctionnement, ce qui permettra de sécuriser celles versées par certains administrations et certains établissements publics. Là où elle sera créée, cette dotation ou subvention pourra couvrir les frais de fonctionnement des organisations syndicales siégeant dans les comités techniques correspondants. Il s'agira d'une possibilité et non d'une obligation. Elle sera soumise à la conclusion d'un accord.

La clé de répartition dépendra d'un barème fixé au regard du nombre de sièges détenus par chaque organisation syndicale dans le CT correspondant.

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

1/Les employeurs publics produiront chaque année un bilan portant sur les moyens alloués aux organisations syndicales et effectivement utilisés, 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, selon les règles propres applicables aux bilans sociaux applicables à chaque versant de la fonction publique, et sera débattu en comité technique.

2/Cette obligation de transparence s'appliquera également aux organisations syndicales, dans le respect des textes existants.

Cette obligation concernera les organisations syndicales bénéficiaires de moyens humains et financiers au niveau ministériel, au niveau de la collectivité ou de l'établissement concerné, en y englobant les moyens exprimés en ETP attribués aux différentes organisations syndicales qui leur sont affiliées.

Indépendamment des obligations comptables définies par le code du travail, chaque organisation syndicale bénéficiaire de moyens humains présentera chaque année au comité technique au niveau duquel les moyens ont été répartis un bilan annuel indiquant :

- les crédits de temps syndical ouverts et consommés (ex articles 14 et 16 fusionnés),
- le nombre d'agents bénéficiant de décharges en ETP et parmi ces derniers ceux investis d'un mandat de représentation au sein d'une instance de concertation..
- les subventions dont elle aura bénéficié

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

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

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. Nommé par le ministre en charge de la fonction publique, il permettra au CCFP d'examiner les conditions concrètes d'exercice des droits et moyens syndicaux.

Ses compétences l'amèneront à :

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

Axe n° 2 :

Réforme de l'architecture des moyens humains attribués aux organisations syndicales

1. Réforme des catégories de moyens humains.

Dans les trois fonctions publiques, les catégories actuelles de moyens humains prévues par les décrets relatifs au droit syndical seront regroupées en trois catégories permettant d'éviter les redondances actuellement identifiées :

a – Des autorisations spéciales d'absence seront accordées, sous réserve des nécessités du service, aux représentants mandatés pour assister aux congrès syndicaux, et aux réunions de certains organismes directeurs

La durée de ces autorisations spéciales d'absence accordées à un même agent au cours d'une année ne pourra excéder dix jours dans le cas de participations :

- aux congrès des fédérations et des confédérations de syndicats ne disposant pas d'un siège au CCFP et des syndicats nationaux qui leur sont affiliés
- et aux organismes directeurs des fédérations et des confédérations de syndicats ne disposant pas d'un siège au CCFP et des syndicats nationaux qui leur sont affiliés

Cette même limite vaudra pour les congrès et réunions des organismes directeurs des syndicats nationaux affiliés à une organisation disposant d'un siège au CCFP.

Cette limite sera portée à vingt jours par an lorsque l'agent est mandaté pour participer aux congrès d'une organisation syndicale internationale, aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationales ou aux congrès et aux réunions des organismes directeurs des organisations syndicales, y compris interprofessionnelles, disposant d'un siège au CCFP. .

Ces deux limites ne sont pas cumulables entre elles.

b – Des autorisations spéciales d'absence seront accordées sur convocation de l'administration pour les représentants syndicaux appelés à siéger aux conseils supérieurs de la fonction publique, au sein des comités techniques, des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires, des comités économiques et sociaux régionaux, des comités d'hygiène dans la FPE et la FPT, de sécurité et des conditions de travail, des conseils d'administration des organismes sociaux ou mutualistes, y compris les organismes de retraite et des conseils de surveillance des établissements publics de santé et des conseils d'administration des établissements d'enseignement.

La liste des instances mentionnée ci-dessus pourra être adaptée en fonction de l'organisation du dialogue social dans chaque versant de la fonction publique.

La durée de chaque autorisation comprendra, outre les délais de route et la durée prévisible de la réunion, un temps égal à cette durée pour permettre aux intéressés d'assurer la préparation et le compte-rendu des travaux. Les conditions particulières d'octroi de ces autorisations d'absence dans la fonction publique hospitalière seront conservées.

Le dispositif des droits syndicaux relatifs aux CHSCT de la FPH sera maintenu et pourra faire l'objet d'adaptations pour tenir compte des nouveaux principes de représentativité.

c - Des crédits de temps syndical (issus de la fusion des ASA de l'article 14 et des DAS de l'article 16), accordés aux organisations syndicales représentatives pour l'exercice de leurs responsabilités syndicales, utilisables soit sous forme de décharges, soit sous forme de crédits d'heures.

L'utilisation de ces crédits sera laissée à l'initiative des organisations syndicales. Ces crédits devront être notamment affectés à des représentants du personnel siégeant dans des instances de concertation ainsi que pour conduire des concertations et des négociations avec l'administration à tout niveau pertinent, ou pour participer à des réunions organisées par l'administration .

Ils pourront également être utilisés pour le fonctionnement des organisations syndicales, que ce soit aux niveaux local, national ou européen.

Les décharges interministérielles et les mises à disposition nationales seront confortées dans le cadre de la nouvelle répartition de compétences et des règles de fonctionnement des conseils supérieurs et du conseil commun de la fonction publique.

2. Modalités de calcul des contingents de crédits de temps syndical.

L'objectif du Gouvernement est de conduire cette réforme à moyens constants mais aussi d'améliorer la consommation du temps syndical par une plus large fusion des droits existants.

Dans la fonction publique de l'Etat, chaque contingent ministériel sera exprimé en ETP. Les effectifs de référence pour chaque département ministériel seront ceux des agents électeurs au CTM exprimés en ETP. Pour les établissements publics non rattachés au comité technique ministériel, des contingents spécifiques pourront être accordés sur la base de ce même barème.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'effectif de référence pour la détermination des contingents de crédits d'heures syndicales attribués par chaque collectivité ou établissement sera le nombre d'agents calculés en ETP.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, il ne sera pas fait application d'un barème unique et deux contingents distincts exprimés en ETP seront conservés. Un premier contingent, utilisable sous forme de crédits d'heures, sera calculé proportionnellement aux effectifs en ETP de l'établissement ou de la collectivité dans les mêmes conditions que les autorisations d'absence attribuées au titre de l'article 14 du décret relatif au droit syndical. Un deuxième contingent, utilisable sous forme de décharges, sera calculé en fonction d'un barème identique à celui figurant à l'article 16 du décret précité.

Dans la fonction publique hospitalière, les deux contingents ainsi déterminés seront fusionnés avant répartition entre les organisations syndicales.

La règle de conversion des ETP sera de 1607 heures annuelles par ETP dans les trois fonctions publiques.

Sauf modification substantielle des périmètres des ministères, des collectivités ou des établissements au niveau desquels les droits sont répartis, les droits seront attribués pour la durée des mandats des instances.

[Point soumis à la discussion et à l'arbitrage du Ministre lors de la réunion conclusive du 29 septembre : l'assiette de répartition pourrait être fondée non plus sur les effectifs exprimés en ETP mais le corps électoral exprimés en électeurs.]

Les barèmes seront arrêtés à l'issue d'un groupe de travail en novembre lors de l'élaboration des textes réglementaires.

3. Modalités de répartition entre les organisations syndicales en fonction de la représentativité syndicale

Dans la fonction publique de l'Etat, chaque contingent ministériel de crédits de temps syndical sera réparti entre les organisations syndicales pour moitié en fonction du nombre de sièges détenus au comité technique ministériel, ou du comité technique central d'établissement et pour l'autre moitié au prorata du nombre de voix obtenues pour la désignation des représentants du personnel au comité technique ministériel ou au comité technique central d'établissement.

Dans la fonction publique hospitalière, le contingent attribué par chaque établissement sera réparti entre les organisations syndicales pour moitié en fonction du nombre de sièges détenus au comité technique d'établissement, et pour l'autre moitié au prorata du nombre de voix obtenues pour la désignation des représentants du personnel au comité technique d'établissement.

Dans la fonction publique territoriale, chaque contingent de décharges et de crédits d'heures attribué par la collectivité sera réparti entre les organisations syndicales pour moitié en fonction du nombre de sièges détenus au comité technique local, et pour l'autre moitié au prorata du nombre de voix obtenues pour la désignation des représentants du personnel au comité technique local. S'agissant des crédits d'heures, la même procédure sera gérée par les centres de gestion pour les collectivités employant moins de 50 agents.

4. Conditions d'utilisation

Dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique hospitalière, chaque année, les organisations syndicales communiqueront au ministère ou à l'établissement concerné le volume de crédits de temps syndical qu'elles prévoient d'utiliser sous forme de décharges et celui qu'elles prévoient d'utiliser sous forme de crédits d'heures pour des besoins plus ponctuels.

Les demandes de décharges seront annuelles et nominatives. Elles préciseront la qualité et les fonctions du bénéficiaire. Elles devront représenter une quotité de travail minimale déterminée par versant de la FP, après concertation avec les organisations syndicales .

Les crédits d'heures seront attribués aux organisations syndicales sur une base minimale déterminée par versant de la FP par agent, après concertation avec les organisations syndicales. Ils seront nominatifs et seront accordées sous réserve des nécessités de service.

Dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, l'ensemble des crédits de temps syndical pourra être, comme actuellement, attribué sous forme de crédits d'heures mensuels, afin de tenir compte de la petite taille de certains établissements et collectivités.

5. Possibilités de mutualisation et de report des moyens alloués

Afin de tenir compte de réorganisations administratives ou territoriales ou de la présence d'agents exerçant leurs fonction dans un service placé sous l'autorité d'un ministre autre que celui en charge de leur gestion ou sous l'autorité conjointe de plusieurs ministres, des groupes de travail seront mis en place sur la base d'un bilan du dispositif existant dans la FPH afin de

déterminer les modalités de mutualisation et de report qui pourraient être proposées dans les deux autres versants de la fonction publique.

6. Mise en œuvre et mesures transitoires

I- Les dispositions relatives aux moyens humains entreront en vigueur lors du prochain renouvellement des comités techniques dans chaque administration, soit :

- En 2012 pour la fonction publique hospitalière et ceux des ministères dont le comité technique ministériel sera renouvelé en 2011
- En 2015 pour la fonction publique territoriale et pour ceux des ministères dont le comité technique ministériel a été renouvelé en 2010,

II- Lors de la répartition en 2012 pour la FPE et la FPH et en 2015 pour la FPT, le principe sera posé, qu'à périmètre constant, sera garanti le contingent global des moyens attribués actuellement au titre des ASA 14 et DAS 16, d'une part par versant de la FP et d'autre part pour chaque ministère, collectivité ou établissement.

Si la nouvelle répartition des droits prévue l'alinéa précédent ne permet pas à certaines organisations syndicales de conserver le niveau de décharges qu'elles avaient dans l'ancien dispositif, à titre transitoire, ces organisations pourront conserver le bénéfice de ces décharges pendant un an.

Axe n° 3

Renforcement des droits reconnus aux OS dans leurs relations avec les agents

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

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 50 agents**. En-dessous de ce seuil, la mise à disposition sera facultative.

L'audience, révélée par les résultats en sièges 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 collectivité, 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

Des réunions mensuelles d'information d'une heure pendant les heures de service pourront être tenues par **les organisations syndicales disposant d'au moins 1 siège** au sein du comité technique concerné ou au sein du Conseil supérieur dont il dépend pour la FPT et la FPH ou du comité technique ministériel ou d'établissement public dont il dépend pour la FPE.

Chaque agent a le droit de participer à son choix à l'une de ces réunions d'information par mois.

Il sera prévu la possibilité sous réserve des nécessités de service de pouvoir regrouper ces réunions mensuelles d'information à raison de trois heures par trimestre

Dans les six semaines qui précèdent la date d'un scrutin, les agents pourront assister à une réunion mensuelle d'information supplémentaire d'une heure organisée par toute organisation syndicale ayant déposé une liste à l'élection considérée.

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

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 préalablement l'objet d'une charte ou d'un protocole d'accord entre l'administration et les organisations syndicales.

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.

Axe n°4

Situation des agents investis d'un mandat syndical

1. Clarification des règles de gestion applicables aux agents investis d'un mandat syndical, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de contractuels.

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%. Un dispositif identique sera prévu pour les agents contractuels en CDI

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.

Enfin, conformément à l'engagement du Gouvernement dans le cadre du protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique, une réflexion spécifique devra être conduite sur la problématique des fins de contrat des agents contractuels bénéficiant d'une décharge à temps complet, en cohérence avec les dispositions prévues par le code du travail.

2. Amélioration du remplacement des agents investis d'un mandat syndical.

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.

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

Une réflexion sera engagée pour mettre en place de façon expérimentale des entretiens tripartites avec le service gestionnaire RH pour 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 au titre de la reconnaissance de l'expérience professionnelle.

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.

4. Création de dispositifs de formation spécifiques pour les membres des instances de représentation du personnel.

Afin de conforter le rôle des membres représentants du personnel dans les organismes consultatifs lors de leur prise de fonction, il est proposé de leur attribuer un crédit d'heures de formation de 2 jours en plus de leurs droits annuels de congés pour formation syndicale.