



Association des DRH des grandes collectivités territoriales

Le 20 janvier 2020

Contribution à la mission sur la négociation collective dans la Fonction publique

Après l'information, la consultation, la concertation, la négociation collective est la forme la plus aboutie du dialogue social et qui est la plus compliquée à mettre en œuvre dans la Fonction publique. Elle nécessite des relations basées sur la confiance. Au niveau local, elle nécessite, outre la représentativité des organisations syndicales, une volonté par celles-ci à accepter et à faire accepter les nécessaires compromis.

La circulaire du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la Fonction publique, qui avait pour objet de préciser les modalités d'application des dispositions concernant la négociation dans les trois versants, rappelle le caractère non contraignant des accords collectifs, précise qu'ils ne lient pas l'administration et qu'ils ne sont pas source de droit.

1. Une tradition ancrée de dialogue social et de négociation dans la Fonction publique territoriale.

Le dialogue social dans les grandes collectivités territoriales est fertile. Il dépasse très fréquemment le cadre des instances.

En effet, au-delà des instances (CT, CHSCT, CAP, CCP), le dialogue social est institutionnalisé *a minima* par des rencontres récurrentes entre chaque organisation syndicale et l'administration, également souvent par une rencontre annuelle avec l'autorité territoriale ainsi qu'éventuellement par le biais de « protocoles d'accord ».

Cet outil a évolué, schématiquement : pour la période 1990-2001 avec la signature de protocoles orientés organisation du travail et temps de travail ; entre 2001-2010 : des protocoles exposant la politique des ressources humaines de la collectivité et ses engagements en faveur du personnel (avec de nouveaux droits en matière de protection sociale, de régime indemnitaire) adossés à des chartes du dialogue social (prévoyant notamment les moyens affectés aux organisations syndicales) ; à partir des années 2010 avec des agendas sociaux marquant la volonté de la collectivité de s'accorder sur la méthode (de négociation, d'anticipation des conflits) et le tempo des négociations (avec une mise à

l'agenda de thématiques RH transversales de fond : conditions de travail, méthode pour accompagner les réorganisations, évolution professionnelle, maintien en activité).

A ces outils s'ajoutent les divers engagements formalisés au fil des conflits basés sur la défense d'intérêts catégoriels. Les menaces de préavis perdurent malgré les démarches de type agenda social mais s'espacent grâce aux protocoles sur des métiers spécifiques ou aux protocoles de fin de conflit social. En parallèle, le rapport entre organisations syndicales et DRH a évolué et obéit désormais davantage à la logique partenariale. Toutefois, « *Malgré de nombreuses instances paritaires au niveau national comme au niveau local, la fonction publique française continue d'être un cas singulier. En effet, de façon encore majoritaire, la relation entre les syndicats et les employeurs publics est structurellement et principalement conflictuelle alors que sa mission principale est de favoriser la mise en place d'un consensus entre les différentes parties qui participent au débat. S'il est bien un constat partagé entre les organisations syndicales et les employeurs locaux, c'est celui d'un dialogue social encore fondé sur la confrontation. Les causes de la discorde ne manquent pas : culture de la négociation insuffisante, postures idéologiques, désengagement des agents, organisations syndicales questionnées sur leur légitimité et leurs compétences, circulation de l'information insuffisante entre la direction générale et les organisations syndicales, par ailleurs peu associées à la définition de la stratégie* » (Journée d'étude de l'Association, *Les nouveaux visages du Dialogue social*, 7 juillet 2017, Paris).

L'Association des DRH des grandes collectivités territoriales s'est toujours engagée pour la promotion du dialogue social. À ce titre, elle soutient le développement de la négociation collective dans la Fonction publique à condition que des effets normatifs y soient adossés.

En effet, les grandes collectivités n'ont pas attendu les accords de Bercy ou la loi de transformation de la fonction publique pour animer des cycles de négociation sur les thématiques essentielles relevant des Ressources humaines. La question, pour la FPT, est désormais de savoir si nous devons aller jusqu'à la logique du secteur privé, laquelle veut qu'à défaut de signature des syndicats majoritaires, l'accord ne s'applique pas. Ce cadre normatif fournirait une avancée importante du fait de la responsabilisation des acteurs.

Pour une coopération conflictuelle

Employeurs et Organisations syndicales, ensemble, pour renforcer le pouvoir d'agir des agents

Dans « *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux* », le professeur Yves Clot¹, insiste sur la nécessité de mettre en discussion le travail afin de redonner aux salariés un « pouvoir d'agir » garant de leur bonne santé et de relations sociales apaisées. Yves Clot insiste sur le « pouvoir d'agir » des salariés et la fonction psychologique d'un travail qui peut contribuer, dès lors qu'il n'est pas « empêché », à une meilleure santé.

Dans leur ouvrage, « *Le travail peut-il devenir supportable* » (mise à jour : 2017), Yves Clot et Michel Gollac² ont une conviction : non seulement le travail peut devenir supportable mais il

¹ Professeur émérite du Cnam (conservatoire national des Arts et Métiers) et ancien titulaire de la chaire de psychologie du travail du Cnam

² Directeur du laboratoire de sociologie quantitative et président du collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail

peut être l'une des sources d'une vitalité retrouvée, d'autres façons d'être soi-même et de vivre ensemble. « *Et ce, dans des institutions nouvelles de la gouvernance d'entreprise, des institutions de la liberté* » (p.229).

L'équipe de recherche pilotée par Yves Clot l'a expérimenté dans différentes structures, notamment chez Renault à Flins³, ainsi que dans des Ehpad, à la mairie de Lille⁴, à l'Afpa, et au CNFPT. "Ces expériences sont fondées sur l'idée que le droit du travail devrait ouvrir la possibilité aux salariés d'avoir des pouvoirs nouveaux sur leur activité et un droit au conflit de critères."⁵

Ainsi, à la direction de la propreté publique de la ville de Lille, 7 référents métier (pour 130 agents) « *sont élus pour six mois par leurs pairs, leur mission étant d'instruire les problèmes de travail avec les collègues chaque semaine, pour les traiter ensuite avec la hiérarchie* » (Antoine Bonnemain).

Ces modèles d'organisation délibérée ne sont possibles qu'avec l'implication des directions, des organisations syndicales et des agents. Les organisations syndicales dépassent alors leur rôle de représentation des agents pour être actrices de l'évolution du travail. Ces dispositifs d'expression, loin de les fragiliser, renforcent les organisations syndicales. Ils conduisent à changer de paradigme en ouvrant également de nouvelles possibilités de négociations sur les conditions de travail.

En instituant ce type de dispositifs institutionnels, un glissement s'opère sur le rôle de l'employeur et des organisations syndicales : ils créent les conditions, ensemble, d'un dialogue professionnel au sein de l'organisation sur la qualité du travail, source de santé des agents et donc de performance durable de l'organisation.

Les nouveaux outils juridiques seront stériles sans changement de la culture du dialogue social encore trop basé sur la confrontation ou la « remontée de problèmes ». Aussi, l'Association des DRH des grandes collectivités encouragent ces expérimentations de terrain possibles grâce à l'implication des employeurs et des organisations syndicales.

2. Des préconisations issues de l'expérience et facteurs de modernisation de la négociation.

2.1. Un cadre clair fixant une méthode de négociation et les effets de la négociation

La méthode

³ Pour l'expérience chez Renault Flins, voir les travaux de Jean-Yves Bonnefond et notamment son dernier ouvrage [Aqir sur la qualité du travail](#), ed. Eres, 2019

⁴ Pour l'expérience à la ville de Lille débutée à la direction de la propreté publique étendue désormais auprès des crèches, cf l'entretien avec Antoine Bonnemain, Maître de conférences à l'Université de Clermont-Auvergne, <https://www.actuel-ce.fr/content/55-quand-des-eboueurs-se-saisissent-de-leur-travail-pour-en-parler-et-lameliorer>

⁵ Voir l'entretien d'Yves Clot : <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/pour-ameliorer-la-qualite-de-vie-au-travail-yves-clot-defend-les-espaces-de-controverse#>

L'Association part du postulat suivant : c'est avec un cadre institutionnel défini au niveau national avec les organisations syndicales que la liberté du dialogue pourra être garantie dans les négociations locales.

Pour le niveau local, le cadre national devra fixer une obligation de s'accorder sur la méthode avant d'entamer les négociations sur les thématiques spécifiques. Cette première partie de la dynamique de négociation collective est essentielle pour éviter les « dialogues de sourds ». Les bonnes pratiques tirées d'expériences locales (notamment du secteur des OPH), étrangères ou du secteur privé pourront être utiles pour accompagner les collectivités.

Les effets de la négociation

Pour les collectivités, le seul apport de la future réforme résidera dans les effets normatifs de ces accords autorisant à négocier sur un périmètre dépassant les garanties minimales applicables à tous les agents publics tout en respectant les principes fondamentaux du service public (continuité, mutabilité, égalité) et du statut de la Fonction publique.

L'articulation entre les accords locaux et les attributions des CT/CST

L'article 30-1 du décret n°85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics prévoit que « *lorsqu'une question à l'ordre du jour dont la mise en œuvre nécessite une délibération de la collectivité ou de l'établissement recueille un avis défavorable unanime des représentants du personnel, cette question fait l'objet d'un réexamen et donne lieu à une nouvelle consultation du comité technique dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours et excéder trente jours.* »

Il conviendra d'articuler ces dispositions avec la liberté de négociation ouverte dans le cadre des accords locaux. Le Comité technique/Comité social territorial sera-t-il compétent pour examiner les accords locaux ?

2.2. Les thèmes pertinents de négociation au niveau local

La lettre de mission adressée à la mission précise qu' « *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* ». Dans cette seconde hypothèse, les thèmes suivants méritent d'être indiqués :

Les thèmes historiques de négociation dans la FPT - organisation et conditions de travail, action sociale : en effet, il ne s'agirait pas de réduire le périmètre de négociation bien ancré dans les collectivités

Les conditions de travail,

champ de négociation essentiel dans la perspective de la fusion des instances

La montée en charge des CHSCT dans la Fonction publique territoriale, en particulier dans leur nouvelle mouture intégrant les conditions de travail, a permis dans un certain nombre

de collectivités, de faire émerger une culture du consensus et de la co-construction avec les représentants du personnel sur une thématique favorisant le « gagnant-gagnant ».

A ce titre, il conviendrait de ne pas perdre, dans le cadre de la fusion des instances, une modalité d'expression du dialogue social assise plus sur la recherche d'une vision partagée que sur une culture de la conflictualité.

Plusieurs collectivités, sous l'impulsion des organisations syndicales siégeant en CHSCT ou de l'autorité territoriale, et dans un contexte de réduction des effectifs, ont développé un dialogue social à double détente dans le cadre de la réorganisation des services. Chaque projet de service est discuté deux fois : une première fois en CHSCT sous l'angle des conditions de travail avec une présentation d'une étude d'impact des réorganisations sur les conditions de travail et une présentation en comité technique de la nouvelle organisation projetée. Alors que les votes en comité technique sont régulièrement défavorables du fait des suppressions de postes, les avis recueillis en CHSCT sont majoritairement favorables. Si le projet politique peut difficilement se discuter, les modalités d'accompagnement des agents dans leur environnement de travail, dans la recherche de l'amélioration des conditions de travail peuvent constituer un champ de discussion fertile permettant de restaurer également des marges de manœuvre aux représentants du personnel et aux acteurs de terrain.

Les thèmes à conforter - carrière et rémunération des fonctionnaires : la négociation est déjà fertile dans les collectivités sur ces thèmes (notamment au travers des doctrines élaborées dans le cadre des CAP pour les avancements et promotion et par le biais des politiques de rémunération interne) mais souvent hors cadre formalisé. En introduisant ces thèmes dans le périmètre de la négociation, la transparence serait renforcée. Il est d'autant plus nécessaire dans le cadre d'une coexistence entre les fonctionnaires et les agents contractuels.

Une piste concrète : la négociation du montant de la participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire des agents (santé et prévoyance) : l'employeur territorial n'est aujourd'hui pas tenu de participer financièrement à la protection sociale complémentaire de ces agents. Depuis plusieurs années, le débat est ouvert sur la participation obligatoire, et achoppe sur la question du montant de participation qui serait imposé aux employeurs locaux. Ce sujet figure à l'article 40 de la loi transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui prévoit que le Gouvernement adopte une ordonnance dans les 15 mois suivant la publication de loi. Cette ordonnance pourrait prévoir le principe d'une participation obligatoire de l'employeur à la protection sociale, et renvoyer à une négociation collective obligatoire, au plan local, le soin d'en fixer le montant. Ce serait donner une juste place dans le dialogue social à cette thématique qui intéresse tant les représentants du personnel que les employeurs, et reconnaître, voire accroître, la portée sociale du dispositif.

Pour une convention collective relative aux contractuels territoriaux : cette coexistence fonctionnaires /contractuels avec l'extension des cas de recours aux contractuels implique de déterminer des politiques de carrières et de rémunération des contractuels. La négociation collective fournira le cadre de dialogue social et de transparence adapté pour déterminer les principes de déroulement de carrières et de rémunération des contractuels.

**La loi de transformation de la Fonction publique ouvre de nombreuses possibilités
de négociation d'accords locaux**

Élaboration des lignes directrices de gestion, organisation et durée du temps de travail, égalité professionnelle, sécurisation des agents contractuels, déroulement de carrière des agents en situation de handicap... autant de thématiques qui doivent pouvoir être négociées dans le cadre d'accords locaux avec des garanties minimales nationales.

Aussi, l'Association recommande que le cadre de négociation collective soit adopté bien en amont des échéances fixées pour l'élaboration des différentes thématiques énoncées. Il serait regrettable de priver les employeurs et les organisations syndicales de cet outil pour les déclinaisons locales de la loi de transformation de la Fonction publique.

L'article 5 de la loi de transformation de la Fonction publique instaure l'obligation d'éditer annuellement un rapport social unique rassemblant les éléments et données sur la base desquels sont établies les lignes directrices. Se substituant au REC et présenté obligatoirement en CST puis faisant l'objet d'une délibération, il paraît nécessaire de renforcer l'appropriation d'un document aussi stratégique par les différents acteurs.

De nouvelles thématiques particulières nécessitent des espaces de négociations collectives, comme par exemple, les enjeux autour de la transformation numérique des organisations et des collectifs de travail. Le virage digital introduit de nouveaux sujets dont le dialogue social doit se saisir : l'équilibre vie privée/vie professionnelle, l'organisation du travail, la santé et les conditions de travail liées aux outils numériques (écrans, stress, charges mentales...), le droit à la déconnexion, les nouveaux modes de travail induits par le numérique comme le télétravail, les open-spaces ou le nomadisme...

3. Une formation à la culture de la négociation.

A l'instar de ce qui existe pour le CHSCT, l'Association propose que le cadre applicable à la négociation collective rende obligatoire une formation commune (employeur-représentants du personnel) pour favoriser une culture partagée sur les enjeux de concertation-négociation.

Dans le respect des positions des acteurs, cette formation commune devrait pouvoir délivrer les outils et les méthodologies d'une négociation de qualité, s'inscrivant dans un cadre global tout en tenant compte des particularités et situations locales liées à "l'histoire" de la collectivité. Il devrait s'agir aussi de renforcer le partage des informations budgétaires et financières. Des collectivités ont ainsi mis en place des présentations annuelles à destination des organisations syndicales des éléments budgétaires et des politiques publiques sectorielles afin de faciliter les clefs de compréhension.

4. Annexes à l'attention de la mission, non diffusables sans l'accord préalable de l'Association

- Exemples de protocoles et de démarches