



**REALITES DU
DIALOGUE SOCIAL**

**LE DIALOGUE SOCIAL
DANS LA FONCTION
PUBLIQUE :**

état des lieux des
pratiques et perspectives
de la mise en œuvre
de la réforme 2019-2021

Focus sur les intercommunalités et les établissements publics de santé
en partenariat avec



LES DIRIGEANT.E.S
DE TERRITOIRES



JUIN 2022

INTRODUCTION	3
NOTE MÉTHODOLOGIQUE.....	5
POINTS À RETENIR	7
CHAPITRE . 1	
Préambule sur le profil des répondants	9
1 > Des directeurs généraux de structures de petite taille.....	11
2 > Une représentation syndicale hétérogène mais légitime.....	13
CHAPITRE . 2	
Le dialogue social dans la fonction publique, une figure imposée ?	16
1 > Perception du dialogue social	18
2 > Le formel versus l'informel.....	19
3 > Un dialogue social jugé régulier.....	24
4 > La réalité de la négociation.....	25
5 > Les moyens alloués au dialogue social.....	28
CHAPITRE . 3	
Le dialogue social pour quoi faire ?	30
1 > Les formes de dialogue social : l'exemple des documents cadres.....	32
2 > La gestion de la pandémie.....	33
CHAPITRE . 4	
La réforme : progrès, repli ou statu quo pour le dialogue social ?	37
1 > Les changements attendus de la loi du 6 août 2019.....	39
2 > Une absence de consensus sur la réforme des prérogatives des CAP.....	41
3 > Coup d'accélérateur sur la négociation ?	43
4 > Et demain, la fusion des instances.....	46
REMERCIEMENTS.....	48
ANNEXE	49

INTRODUCTION



La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a engagé une réforme structurante de la gestion des ressources humaines, jusqu'alors statutaire et administrative, pour l'orienter vers une vraie fonction d'accompagnement tout en renforçant la culture du dialogue social. Pour autant, cet appel à un approfondissement du dialogue et, plus précisément de la négociation collective, n'est pas nouveau ; il date de près de 40 ans.¹ C'est à l'aune de cette histoire que l'Association Réalités du dialogue social a souhaité analyser la façon dont les deux versants de la fonction publique - territoriale et hospitalière – se sont emparés du volet dialogue social de la loi.

Cette enquête a donc pour objectif d'examiner la façon dont s'organise le dialogue dans une catégorie d'institutions territoriales - celle des intercommunalités - et dans les établissements hospitaliers. L'enjeu est d'objectiver ses objets, ses résultats et ses apports afin d'en dégager les bonnes pratiques mais aussi les écueils et difficultés. Il s'agit aussi d'identifier si le dialogue social a constitué un levier pour assurer la continuité des services publics mais aussi la protection de la santé et de la sécurité des agents depuis le début de la pandémie covid-19. Enfin, suite à l'ordonnance 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation collective pour « *favoriser la conclusion d'accords collectifs entre les employeurs publics et les organisations syndicales représentatives* », nous nous sommes attachés à analyser spécifiquement les thématiques donnant matière à information, consultation, concertation, négociation.

1. Voir Annexe – Repères historiques juridiques depuis la loi de 1983.

Depuis 2009, Réalités du dialogue social anime un groupe de réflexion dédié au dialogue social dans la fonction publique avec un comité de pilotage (Copil) composé de réseaux d'employeurs, intégrant les trois versants de la fonction publique, et de la plupart des fédérations de fonctionnaires.

Afin de collecter les points de vue et les expériences des deux parties principales du dialogue social, l'Association s'est donc appuyée sur les membres de ce « Copil », pour diffuser le questionnaire tant auprès des employeurs qu'auprès des organisations syndicales afin de sonder les représentants du personnel.

Pour la fonction publique territoriale, l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France a relayé l'enquête dans son réseau de près de 1 000 Directeurs Généraux de Services (DGS) d'intercommunalités, d'où la focale sur cette catégorie d'administration locale.

Pour la fonction publique hospitalière, la Fédération hospitalière de France a envoyé le questionnaire à plus de 1 000 employeurs d'établissements publics de santé et médico-sociaux.

Côté syndical, l'enquête a été envoyée à toutes les organisations et relayée par la FA-FP, la FSU, l'UFFA-CFDT, l'UNSA FP.

Périodes de diffusion :

- ⦿ Intercommunalités : printemps 2021
- ⦿ Établissements de santé : automne 2021

Réponses obtenues :

- ⦿ Intercommunalités : 105 répondants DGS
- ⦿ Établissements de santé : 78 répondants DRH (et DG)



Ce sondage n'a pas été réalisé par la méthode des quotas. Toutefois, le nombre de réponses pour ces deux catégories se révèle suffisant pour rendre les résultats exploitables.

Côté syndical, le nombre de répondants demeure insuffisant et/ou ne reflète pas la diversité syndicale ; en conséquence, les résultats ne peuvent faire l'objet d'une restitution détaillée. Ils viendront cependant, sur certains items, éclairer et nuancer les réponses des employeurs.

De ce fait, cette synthèse des résultats présentée ci-après revêt un caractère incomplet ; elle sera soumise aux représentants des fédérations de fonctionnaires mais aussi aux employeurs pour une mise en discussion aux cours d'une nouvelle édition des Assises du dialogue social dans la fonction publique organisée par Réalités du dialogue social².

Le questionnaire comprenait trois parties - nature du dialogue social dans la fonction publique considérée / son rôle depuis le début de la pandémie / la perception de la loi n°2019 828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et de sa mise en œuvre en cours. Le contenu des questions était identique pour les employeurs et les représentants des agents. Quelques adaptations ont été réalisées en fonction des caractéristiques respectives des deux versants de fonction publique.

2. Les trois éditions précédentes se sont déroulées en 2010, 2012 et 2015 suivies d'un colloque dédié à la formation au dialogue social dans la fonction publique en 2018.

- ⦿ Le dialogue social est une réalité dans la fonction publique ; un constat partagé par les employeurs et les représentants des agents mais avec des différences d'appréciation de ses modalités et de ses productions.
- ⦿ C'est un dialogue très cadré, voire corseté, qui se concentre sur le fonctionnement des instances (Comité Technique, CHSCT et CAP) ; ce formalisme va de pair avec un jeu d'acteurs imposé par la loi et complexe, notamment dans les intercommunalités avec une dichotomie entre le « chef du personnel », c'est-à-dire l'élu de la collectivité qui préside les instances, et l'interlocuteur des organisations syndicales pour les concertations et négociations.
- ⦿ Des signaux faibles d'un dialogue plus pragmatique et proche des agents se multiplient : montée en puissance de la fonction RH, voire de personnes dédiées aux relations sociales / échanges directs en réunions d'équipe, d'information ou via des dispositifs de consultations des agents / rôle donné aux managers comme vecteur de dialogue avec les agents / importance de l'informel.
- ⦿ Les pratiques de négociation existent mais demeurent le parent pauvre au regard des autres formes de dialogue (concertation *versus* négociation notamment) ; la culture de la négociation marque des avancées plus manifestes dans la fonction publique hospitalière que dans la fonction publique territoriale.
- ⦿ La pandémie s'est révélée comme un facteur aidant de la mise en œuvre de la réforme de transformation de la fonction publique, plus précisément de l'ordonnance sur la négociation collective dans la mesure où elle a favorisé l'émergence de sujets à traiter et à placer à la table des négociations : télétravail, temps et conditions de travail...

- ⦿ La formation³ est reconnue comme un outil primordial pour l'exercice du dialogue social pour les représentants des agents contrairement aux employeurs qui privilégient d'autres moyens. Or, les deux parties vont de plus en plus avoir besoin d'accompagnement compte tenu d'un cadre législatif mouvant, qui impacte les modalités de dialogue social (instances) et le contenu (sujets), et de la nécessité d'aider à dépasser les *a priori* des deux côtés de la « *table des négociations* ».

- ⦿ Certaines lignes fournies par l'ordonnance pour « *favoriser la conclusion d'accords collectifs entre les employeurs publics et les organisations syndicales représentatives* » semblent loin d'atteindre leur objectif :
 - › L'extension des thèmes : la négociation se concentre sur les sujets incontournables dans un calendrier contraint (temps de travail - 1 607 heures par an - lignes directrices de gestion, télétravail, protection sociale complémentaire...).
 - › La portée juridique des accords : elle ne constitue pas pour les employeurs un facteur incitatif à la négociation.
 - › Le droit à l'initiative syndicale : il est encore trop tôt pour estimer son impact sur la dynamique de négociation.

- ⦿ Les employeurs publics s'annoncent confiants vis-à-vis de la réforme pour faciliter le traitement des sujets de politique RH et d'organisation des services tout en soulignant l'enjeu crucial de trouver un nouvel équilibre pour que ce pragmatisme attendu ne se réalise pas au détriment du dialogue avec les organisations syndicales.

3. Citée explicitement dans le décret 2021-904 du 7 juillet 2021 d'application de l'ordonnance du 17 février 2021.

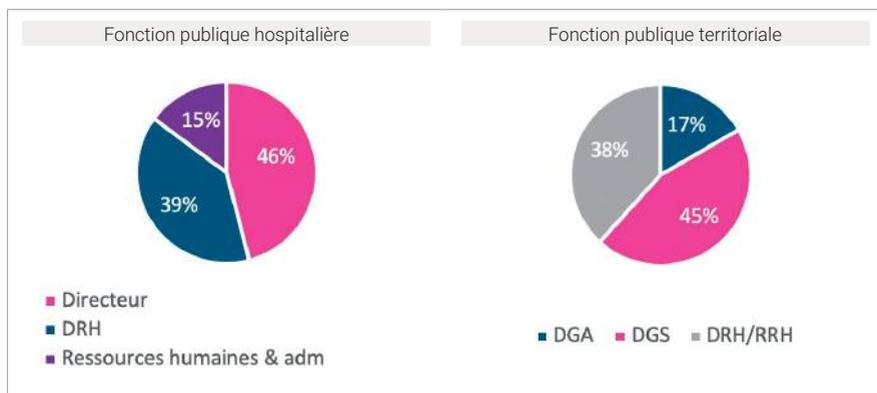
CHAPITRE . 1



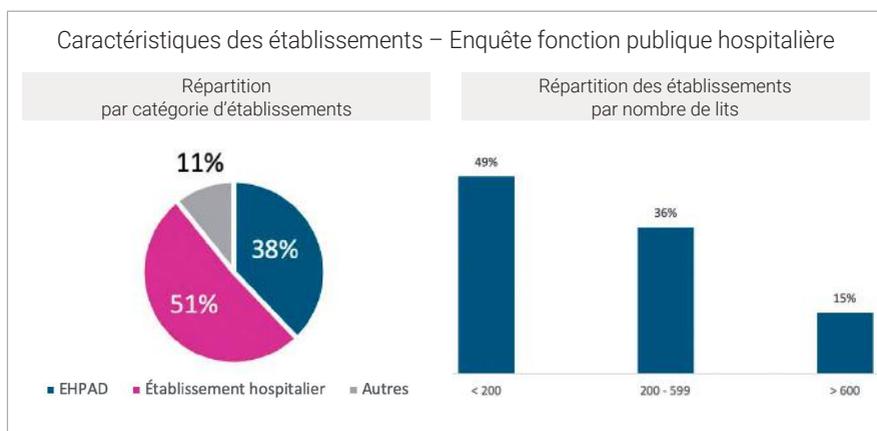
PRÉAMBULE

sur le profil
des répondants

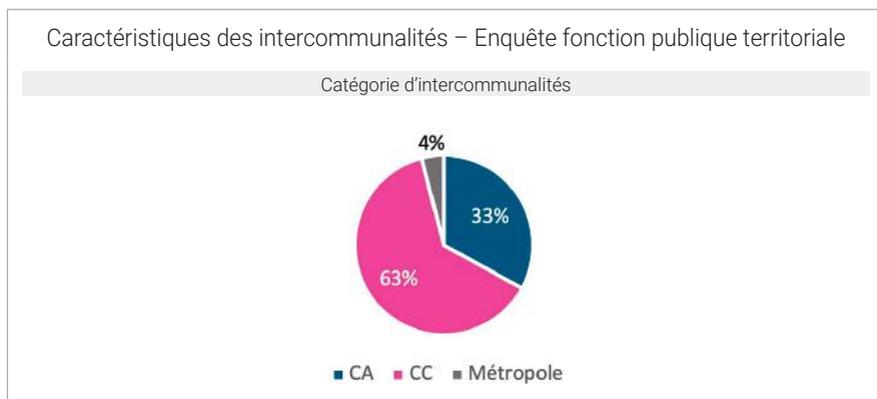
1 > Des directeurs généraux de structures de petite taille



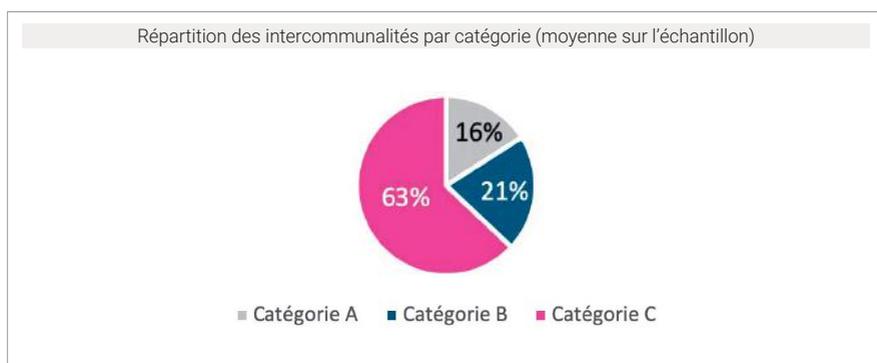
Près de la moitié des répondants exercent la fonction de directeur général, suivie de la fonction RH. Il est intéressant de souligner la présence, dans certains services RH des intercommunalités, d'interlocuteurs spécialisés dans les relations sociales : Directeur des Ressources Humaines & dialogue social ; Directeur des Relations Humaines et de l'Évolution Managériale ; Responsable du dialogue social ; Chargée de prospective RH et dialogue social...



Les répondants de la fonction publique hospitalière sont issus pour plus de la moitié d'établissements hospitaliers mais aussi pour une grande part d'EHPAD. La catégorie « autres » regroupe des centres de soin, des centres IME/ITEP/SESSAD, des services médicaux-sociaux. Cette répartition est assez cohérente avec la taille des établissements, pour près de la moitié inférieure à 200 lits, ce qui correspond aux tailles traditionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux.

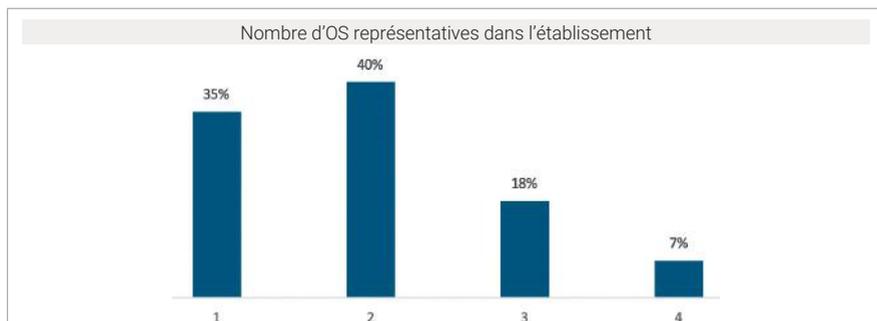
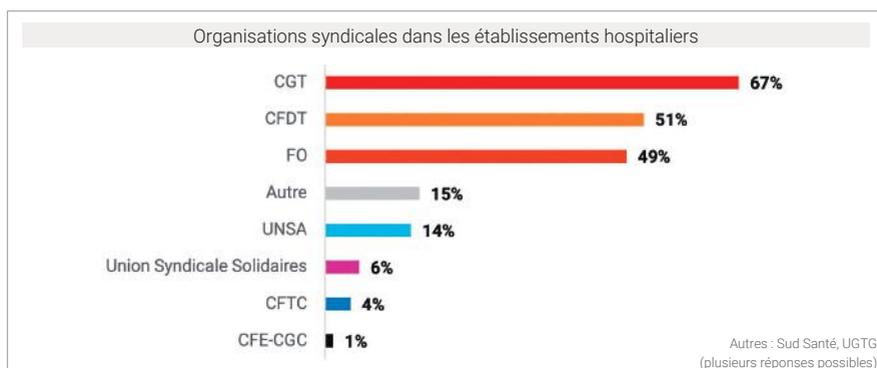


L'échantillon d'intercommunalités est composé de 63% de communautés de communes (CC) –moins de 50 000 habitants– et, pour un peu plus d'un tiers, de communautés d'agglomération (CA) –plus de 50 000 habitants–. Précisons que 4 DGS de Métropoles –plus de 400 000 habitants– ont répondu au questionnaire. Au regard de la répartition catégorielle des 1 254 intercommunalités –80% de communes de communes, 18% de communautés d'agglomération, 2% de métropoles et communautés urbaines–, la structure de l'échantillon apparaît relativement cohérente.



En moyenne, les intercommunalités qui ont répondu à l'enquête comptent 63 % d'agents en catégorie C. Rappelons qu'en comparaison avec les deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (76 %) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9 %) ⁴. En moyenne, les communautés et métropoles réunissent, en 2021, 16 % d'agents de catégorie A, 17 % de catégorie B et 67 % de catégorie C. Si, là encore, les « C » apparaissent largement majoritaires dans les services intercommunaux, notamment ceux entretenant un lien direct avec l'usager, –collecte et tri des déchets, eau et assainissement, aménagement, etc.– force est de constater que les communautés et métropoles se distinguent des autres échelons territoriaux par la plus forte présence des « A », cette spécificité renvoyant à la dimension également stratégique des compétences intercommunales (développement économique, transition écologique, urbanisme, etc.).

2 > Une représentation syndicale hétérogène mais légitime



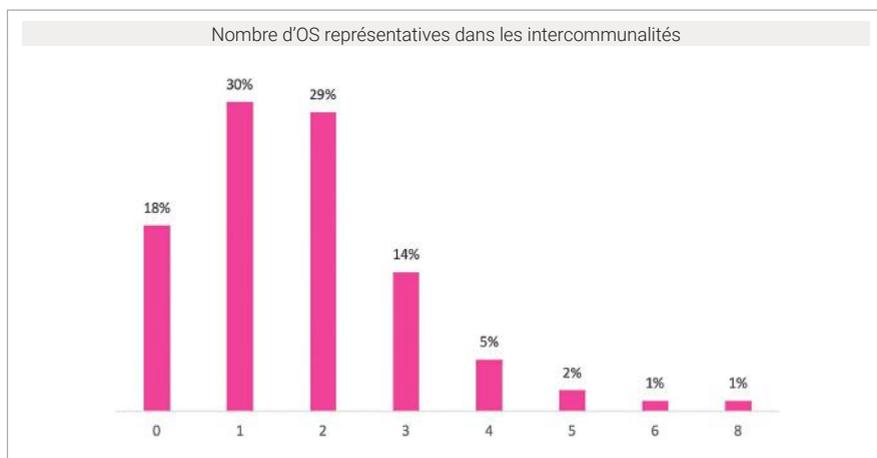
4. Source : DGAFP – Fonction publique – Chiffres clés 2021.

La représentation syndicale apparaît plus concentrée dans la fonction publique hospitalière que dans les intercommunalités qui, pour certaines comptent plus de 4 organisations représentatives.

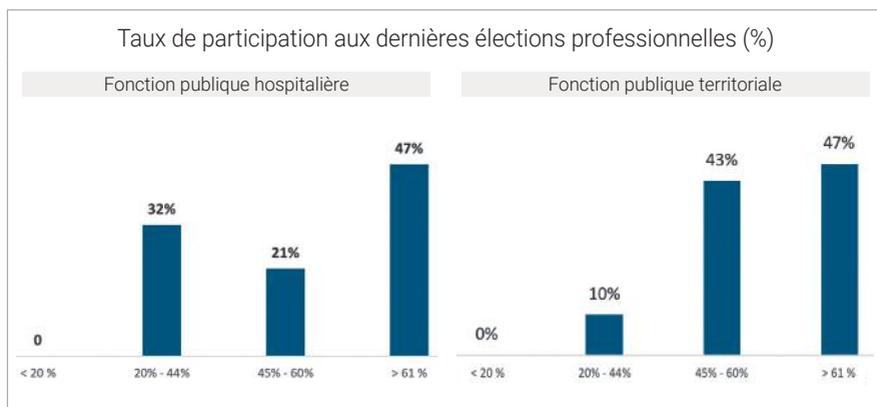


Un quart des répondants ont coché la case « autres », précisant l'absence d'organisation syndicale dans l'intercommunalité. Cela peut s'expliquer par :

- ⦿ Le rattachement au centre de gestion (CDG). Lorsqu'une communauté de communes compte moins de 50 agents, le vote se fait au niveau du CDG.
- ⦿ Le tirage au sort pour désigner les représentants du personnel, en cas de carence de listes de candidats ou faute de candidats en nombre suffisant.



Précisons que les intercommunalités comptant 4 organisations syndicales représentatives et plus sont les quatre métropoles et quelques communautés d'agglomération. L'une d'entre elles compte 8 OS.



Avec un taux de participation supérieur à 60 % pour près de la moitié des répondants de chaque échantillon, le dialogue social peut s'organiser avec une légitimité des interlocuteurs syndicaux.

CHAPITRE . 2



LE DIALOGUE SOCIAL

dans la fonction
publique, une figure
imposée ?



1 > Perception du dialogue social

Addition de **moments d'échanges** formels ou non entre des **personnes ès-qualités**, le dialogue social porte sur tous les **sujets** dont ces **acteurs choisissent de se saisir**. Il peut se tenir à **divers niveaux** et prendre **différentes formes** : information, consultation, concertation, négociation ; cette dernière notamment constitue un mode de régulation des relations sociales.

Cette définition du dialogue social émane du référentiel⁵ des mots clés du dialogue social dans la fonction publique, fruit d'un travail collectif des membres du groupe de réflexion de l'association dédié à ce sujet et de son Copil.

À plus de 90%, les répondants des deux FP⁶ valident cette définition. Certains l'enrichissent :

- « L'objectif de ces échanges est d'apporter une évolution concertée dans l'organisation et les conditions de travail .
- « Le dialogue social est l'ensemble des échanges formels ou non qui participe au maintien d'un climat social positif au sein de la collectivité et favorise le bien-être au travail. Chacun, à son niveau, est un acteur du dialogue social par sa posture, l'autorité territoriale, le manager, les organisations syndicales, les agents ».
- « Oui, mais en ajoutant qu'il soit régulier et continu ».

D'autres précisent le rôle de l'employeur :

- « Addition de moments d'échanges formels ou non entre des personnes ès-qualités, le dialogue social porte sur tous les sujets dont ces acteurs choisissent de se saisir **ou sur des sujets sur lesquels nous les invitons à réfléchir...** ».
- « Porte sur tous les sujets dont ces acteurs veulent se saisir pour lesquels l'employeur souhaite ouvrir des discussions ».
- « Moments d'échanges réguliers chaque année entre le DGS et les agents ».

5. Référentiel publié par Réalités du dialogue social en janvier 2021 – Rubrique Actualités sur www.rds.asso.fr

6. 91 % pour la FPH et 93 % pour la FPT.

Une faible proportion, de 5 à 8 %, n'adhère pas à cette interprétation : « *C'est une définition qui ne reflète pas ce qui se passe en pratique* ».

Il y a par ailleurs **débat sur la nature des acteurs**, pour certains limitée aux représentants et pour d'autres élargie à diverses parties prenantes.

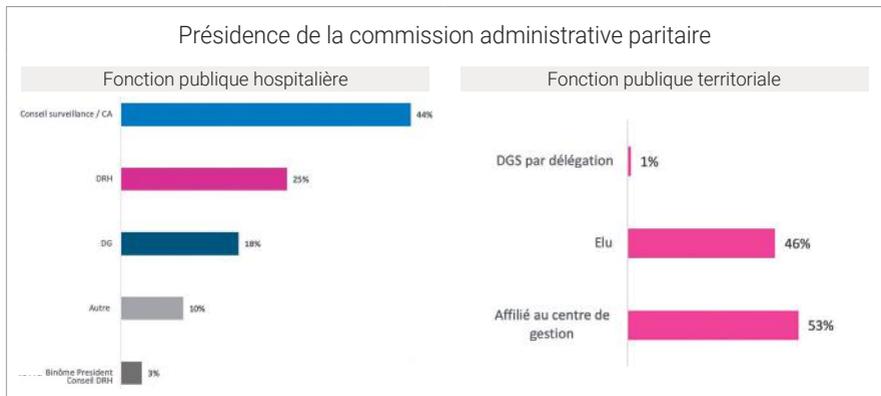
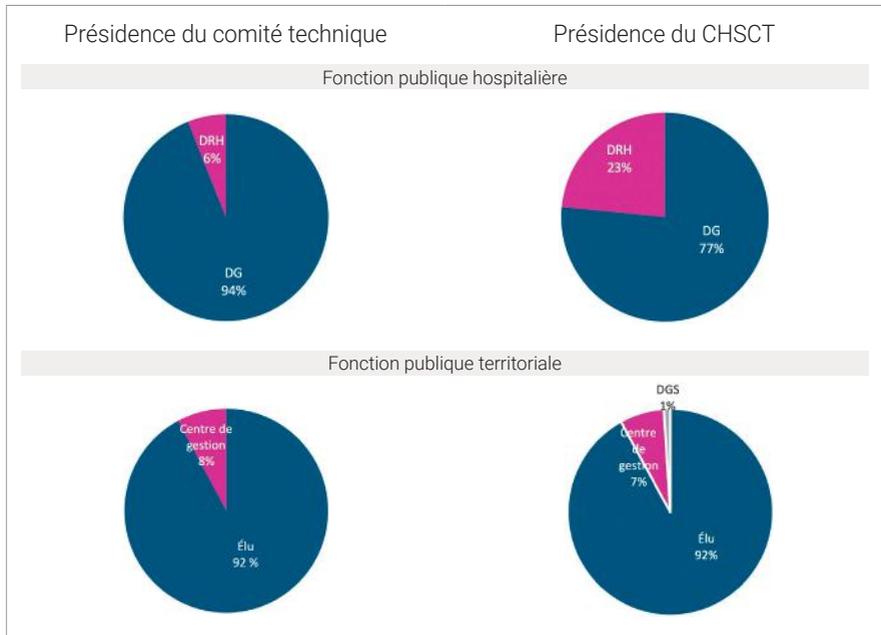
- ☉ « *Oui, mais le dialogue social ne peut pas être porté par n'importe qui. Les personnes à qualité sont celles qui disposent d'une autorité de représentation. C'est indispensable* ».
- ☉ « *Le dialogue social s'articule aussi à l'échelle du terrain entre les cadres, les médecins et les agents du service. Le dialogue social entretenu avec les partenaires sociaux élus doit porter dans la sphère de compétences de l'instance pour laquelle ces derniers sont élus* ».
- ☉ « *Toute forme d'échanges d'information, de consultation ou de négociations entre les employeurs et les salariés ou entre les employeurs et les représentants des salariés, ou entre les représentants des employeurs et les représentants des salariés, sur des questions d'intérêts liés à la politique économique et/ou sociale (définition de l'OIT)* ».

2 > Le formel versus l'informel

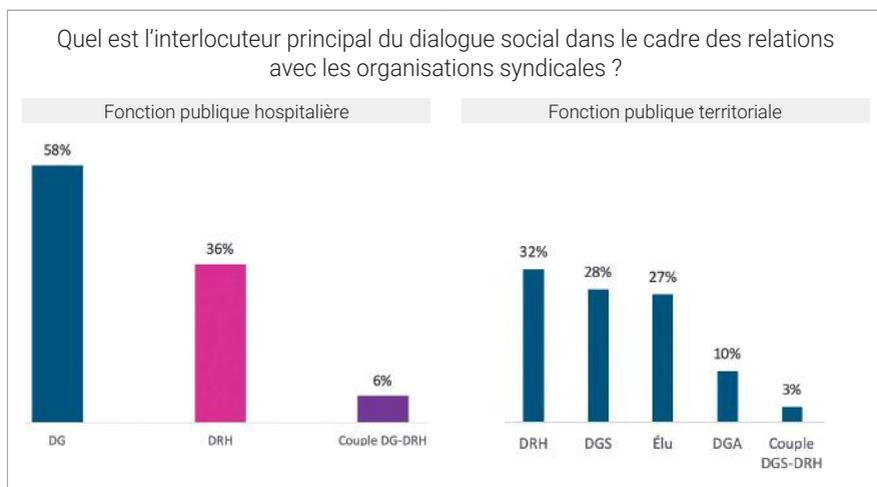
En matière d'acteurs, il est effectivement observé une **diversification des parties prenantes** dès lors qu'il est possible de sortir du cadre formel.

Les instances – comités techniques (CT), comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), commissions administratives paritaires (CAP), demeurent présidées par les élus des intercommunalités. Les instances sont présidées par le « chef du personnel », en l'occurrence l'élu de la collectivité, le politique, et non le DGS pour la fonction publique territoriale.

En revanche, les établissements de santé sont des entités autonomes avec un directeur général (chef d'établissement) bénéficiant d'une liberté de gestion et donc de discussions avec les organisations syndicales. Les directeurs généraux (chefs d'établissement), ou leur DRH (adjoint du DG), président en pratique l'ensemble des CT et des CHSCT. En revanche, les CAP relèvent traditionnellement d'une présidence assurée par l'un des membres du conseil de surveillance (équivalent du Conseil d'administration), souvent un élu local.



Toutefois, dès qu'il s'agit de relations hors instances ou plus informelles, les interlocuteurs diffèrent. **Avec les organisations syndicales, les DRH et les directeurs généraux sont en première ligne.**



Dans les intercommunalités et les établissements de la fonction publique hospitalière, plus le nombre d'agents augmente, plus le DRH devient l'interlocuteur des organisations syndicales.

Les **instances CT et CHSCT s'inscrivent certes en tant que premier lieu de dialogue mais les échanges directs entre employeurs et agents prennent rapidement le relais**, tout particulièrement dans les intercommunalités, via des réunions avec les agents ou entre membres d'une équipe. A noter, l'usage relativement important (22% dans les intercommunalités / 34% dans les établissements de santé) de l'outil baromètre pour consulter les agents ; cette proportion s'explique vraisemblablement par la situation conjoncturelle pandémique qui, tous secteurs confondus, dans les sphères, tant publiques que privées, a poussé les acteurs sociaux à prendre le pouls des collaborateurs sur le plan des conditions de travail, de leur santé physique et psychologique.



La rubrique «Autres» regroupe la communication institutionnelle, des réunions thématiques ou de groupes de projet, des «journées de cohésion» ou encore des réunions relatives aux entretiens professionnels.



La catégorie « Autres » couvre des initiatives diverses telles que des réunions mensuelles entre la DG, DRH, DSI, DSET et les organisations syndicales, l'animation de groupes de travail sur des sujets spécifiques (télétravail, santé au travail, RH, syndicat), des réunions de projet, de suivi et de mise en œuvre du projet social, des discussions informelles...

Les bilatérales direction-organisations syndicales et les intersessions se révèlent plus fréquentes dans le domaine de la santé que dans les collectivités territoriales.

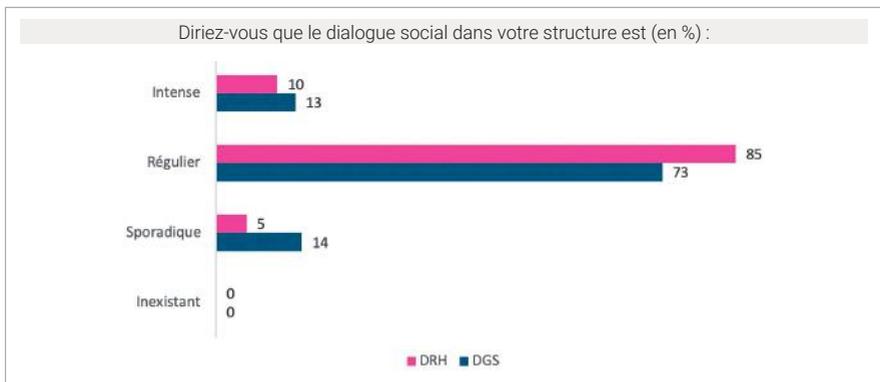
Dans la fonction publique hospitalière, la conférence territoriale du dialogue social (organisation paritaire qui doit être informée des projets de mutualisation, concernant notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les conditions de travail et la politique de formation au sein du groupement hospitalier de territoire) est considérée comme un des espaces de dialogue mais souvent très secondaire. Elle ne constitue un support que pour seulement 6% des employeurs interrogés. De même, les organisations syndicales la légitiment à seulement 14%.

Tous s'accordent à dire que, dans les faits :

- ☉ « Elle ne sert à rien pour un hôpital de proximité ».*
- ☉ « Elle existe mais ne fonctionne pas » ; « pas réunie depuis 2 ans » ; « pas réunie depuis au moins 3 ans » ; « les séances sont sans arrêt annulées ».*
- ☉ « C'est une instance uniquement d'information, sans réel dialogue ; tout est décidé avant » ; « nous reprochons qu'elle soit une instance d'information et non de concertation » ; « elle est mise en œuvre mais ne constitue pas encore une réelle instance pesant dans les débats ».*

3 > Un dialogue social jugé régulier

Pour les employeurs, le dialogue social fait partie de leurs pratiques. C'est loin d'être une nouveauté qui résulte de la réforme engagée avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. 95% des DRH (et directeurs) d'établissements hospitaliers et 86% des DGS (+ DGA & DRH) d'intercommunalités⁷ considèrent que le dialogue social dans leur structure existe, de manière régulière, voire intense.

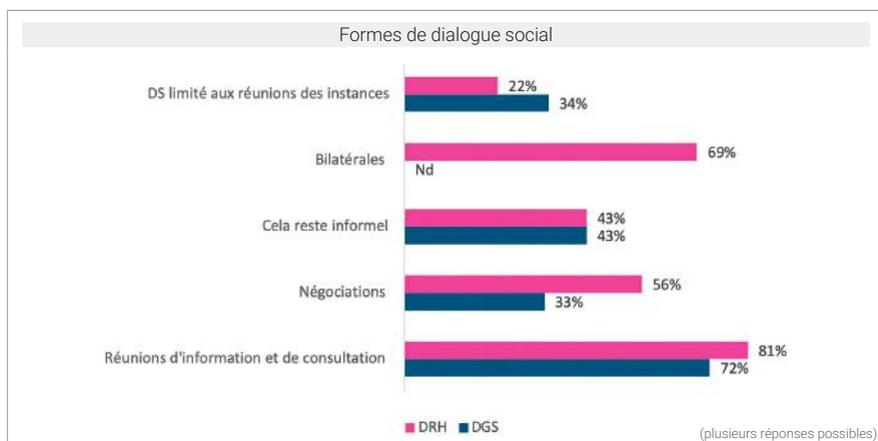


Cette **vision est plus nuancée du côté des représentants syndicaux**, qui pour celles et ceux qui ont répondu au questionnaire jugent le dialogue social sporadique tout autant que régulier (proportion égale à 42%) ; un peu plus de 10% dénonce son inexistence.

C'est un **dialogue social historiquement formel basé sur des systèmes paritaires, en instance**, selon une conception, somme toute, unilatérale. Les acteurs jouent un rôle prédéfini et la responsabilité des uns et des autres est relative dans la mesure où l'avis est consultatif et non liant.

7. Dans la suite du document, pour plus de simplicité, il sera indiqué DRH pour la catégorie des répondants de la fonction publique hospitalière et DGS pour la catégorie des répondants d'intercommunalités.

Parmi les formes de dialogue social, l'information-consultation prédomine largement suivie des bilatérales.⁸ La culture de la négociation semble davantage développée dans les établissements de santé que dans les intercommunalités où seulement un tiers des répondants la cite en tant que forme de dialogue social exercée dans leur collectivité. **L'informel occupe une place significative** et globalement, les employeurs affirment que le dialogue social est loin de se limiter aux réunions des instances et prend des formes diverses.



4 > La réalité de la négociation

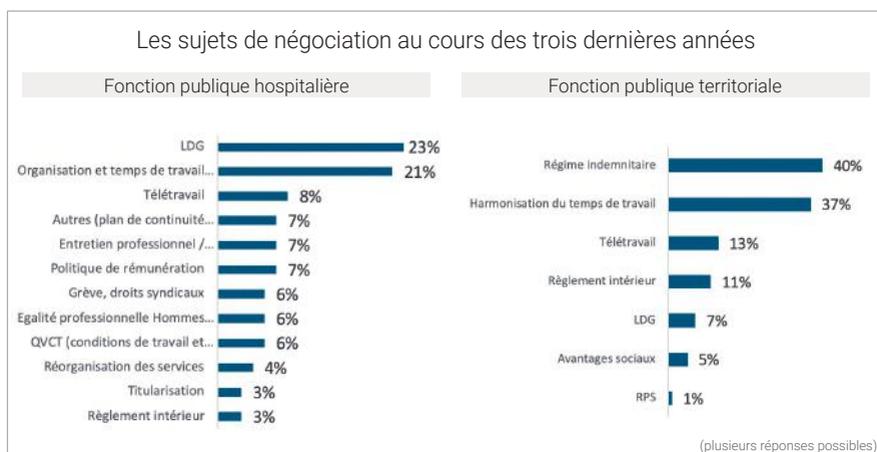


8. Item non proposé dans le questionnaire aux intercommunalités.

L'ordonnance signée le 17 février 2021 pour « *favoriser la conclusion d'accords collectifs entre les employeurs et les organisations syndicales représentatives dans la fonction publique* » ambitionne une acclimatation de cette dernière à la négociation.

Pour autant, **à plus de 80%, les employeurs affirment avoir mené des négociations au cours des trois dernières années. En interrogeant les organisations syndicales, le constat de cette dynamique est identique, quoique nuancée** (70 % de réponses positives).

Les sujets de négociation demeurent essentiellement dans les domaines encadrés tels que l'évolution de la rémunération (dans la territoriale) et le temps de travail. Le télétravail s'inscrit en troisième position sous l'effet covid, après plus d'un an de pandémie.



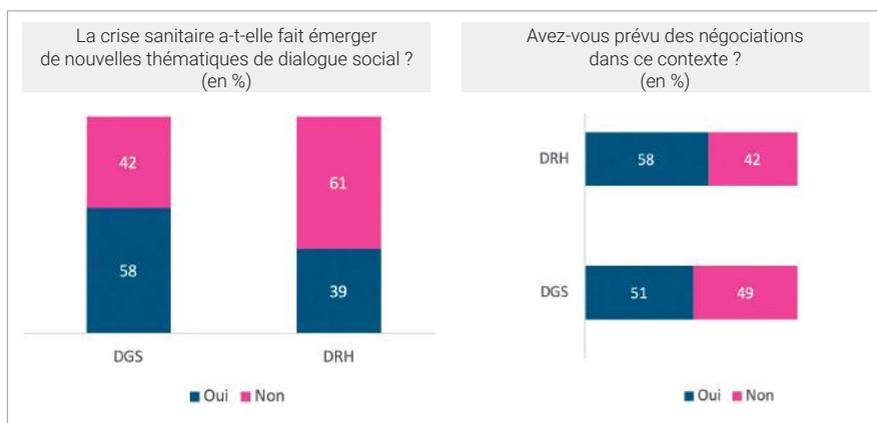
Les lignes directrices de gestion (LDG), qui ont pour vocation de fixer, de façon désormais formelle, les choix en matière de ressources humaines, ont été rendues obligatoires par la loi de transformation de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2021. Mécaniquement, les LDG arrivent en tête du classement des thèmes négociés mais uniquement dans la fonction publique hospitalière. Leur part est en retrait dans les intercommunalités.

La période de réalisation des sondages explique vraisemblablement ce décalage : à l'automne 2021 pour le versant hospitalier et au printemps 2021 pour le versant territorial laissant le temps au premier d'engager les négociations sur les LDG contrairement au premier dans la mesure où l'obligation était toute récente.

Les pratiques de négociation semblent davantage ancrées dans les établissements de soin, de par la plus grande diversité des thématiques abordées visant à améliorer les conditions de vie des agents : égalité F/H, QVCT⁹, entretien professionnel, protocole d'évaluation, non-discrimination, plan de formation... des items qui n'apparaissent pas dans les sujets cités par les DGS.

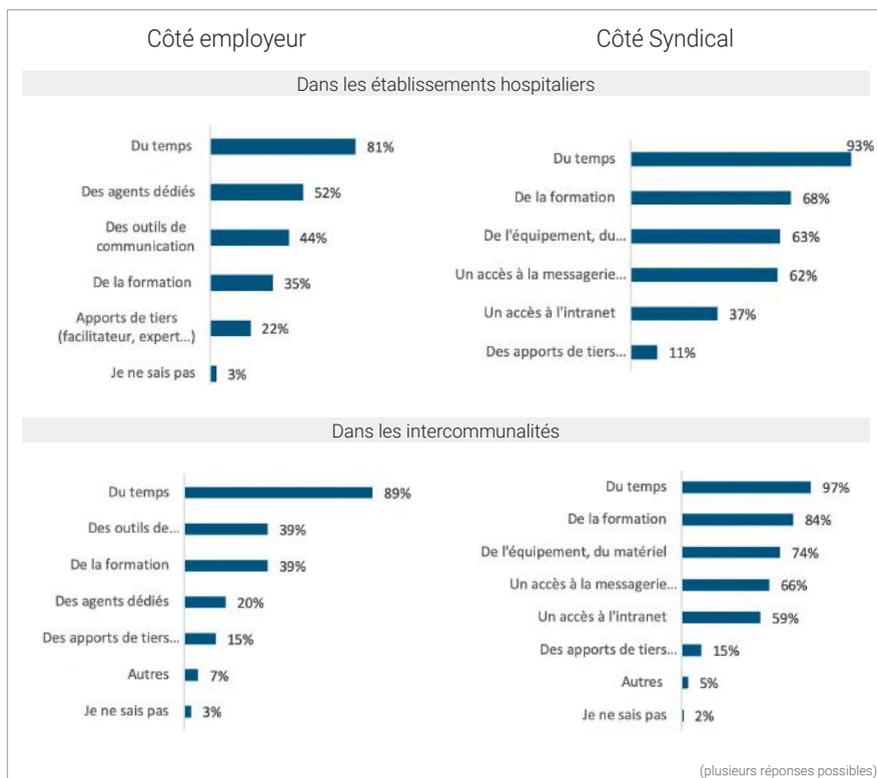
De ce fait, peut-être, la crise sanitaire a davantage bousculé les intercommunalités s'agissant des thèmes à placer sur la table des négociations tels que le télétravail, la gestion sanitaire, les Risques psycho-sociaux, les conditions de travail.

Pour les établissements hospitaliers, la gestion covid a monopolisé le dialogue social - vaccination, protection des professionnels et des patients – suivie de l'organisation du temps de travail.



9. Qualité de vie et conditions de travail.

5 > Les moyens alloués au dialogue social



De l'avis de tous, **le dialogue social demande du temps**, tant pour les représentants des agents, dotés de crédits de temps syndical, que pour les employeurs de façon plus informelle. **La formation reconnue pour les représentants des agents n'arrive qu'en troisième ou quatrième position pour les employeurs.**

Il est vrai que toutes les fédérations de fonctionnaires intègrent des contenus concernant le dialogue social dans les formations destinées à leurs militants, avec pour objectif premier de leur fournir les éléments de maîtrise du fonctionnement des instances¹⁰. Dans cette même enquête¹¹, il ressortait par ailleurs que la formation à la négociation occupait une place de choix dans les thèmes à enseigner pour 60 % des organisations syndicales.

S'agissant des managers, le suivi d'un cursus de formation dédié au dialogue social semble moins systématique que pour les représentants des agents bien que le Réseau des Écoles de Service Public (RESP) ait développé cet enseignement à partir de l'adoption de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Le questionnaire adressé par Réalités du dialogue social début 2018 auprès de 39 écoles du Réseau des Écoles de Service Public (RESP) avait collecté 27 réponses. 77 % des établissements proposaient une formation au dialogue social (initiale et/ou continue) et relevaient son caractère obligatoire mais sans la sanctionner par un examen final. Côté formation continue, il était précisé que si le dialogue social était bien abordé dans les cursus, il ne faisait pas véritablement partie du contrat d'objectifs avec les tutelles des écoles.

4 ans après, se former demeure essentiel d'autant plus dans un environnement et **un cadre législatif en plein bouleversement, et ce pour les deux parties qui y sont confrontées de la même façon**. En termes de formation continue, les représentants des agents se trouvent peut-être davantage outillés par leur fédération respective que les employeurs. À ce titre, l'article premier du décret 2021-904 du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la consultation des accords collectifs dans la fonction publique précise : *« les accords de méthode peuvent prévoir une formation à la négociation des participants selon les modalités qu'ils fixent »*.

10. Source : enquête réalisée par Réalités du dialogue social début 2018 auprès de 39 écoles du Réseau des Écoles de Service Public (RESP), de 8 fédérations de fonctionnaires et de 3 réseaux d'employeurs.

11. Ibid.

CHAPITRE . 3



LE DIALOGUE SOCIAL

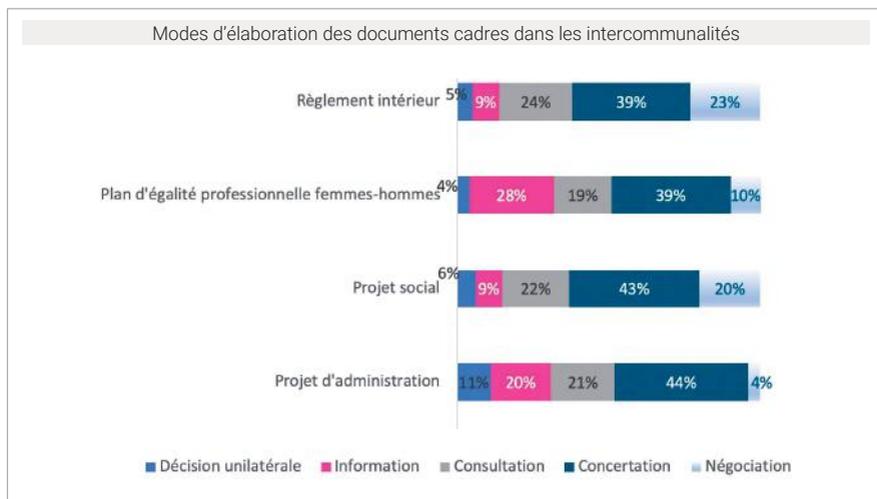
pour quoi faire ?



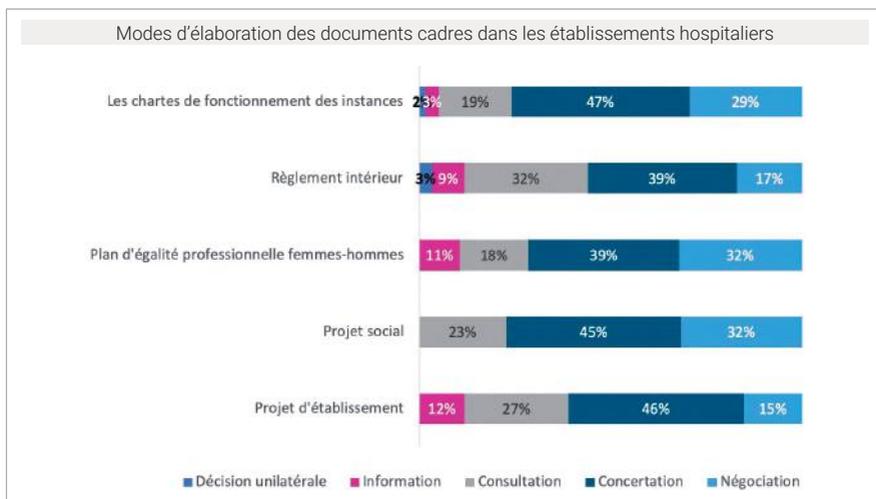
1 > Les formes de dialogue social : l'exemple des documents cadres

Une consultation, une concertation ou une négociation ne s'engagent et ne se gèrent pas de la même manière¹². Pour l'élaboration des documents cadres, la concertation demeure la forme privilégiée par les partenaires sociaux.

Comme observé précédemment, **la négociation se trouve davantage développée dans la fonction publique hospitalière que dans la fonction publique territoriale** ; la décision unilatérale est quasi-inexistante dans les établissements hospitaliers contrairement aux intercommunalités qui y recourent plus facilement, en particulier pour le projet administratif. Là aussi, en interrogeant les représentants des agents, leurs perceptions diffèrent, amoindrissant le rôle de la négociation au profit de l'information-consultation.

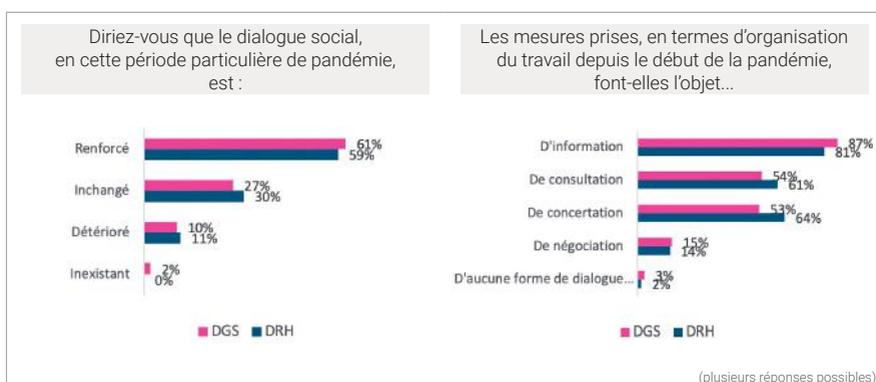


12. Source : Référentiel sur les mots clefs du dialogue social dans la fonction publique, publication mars 2021 Réalités du dialogue social.



2 > La gestion de la pandémie

Le dialogue social s'est révélé crucial au cœur de la crise sanitaire pour poursuivre l'activité, assurer la sécurité des agents et adapter les conditions de travail. Il a fallu agir dans l'urgence et force est de constater que, **selon les employeurs, le dialogue social s'est renforcé** et a été utilisé pour prendre les mesures en termes d'organisation du travail.

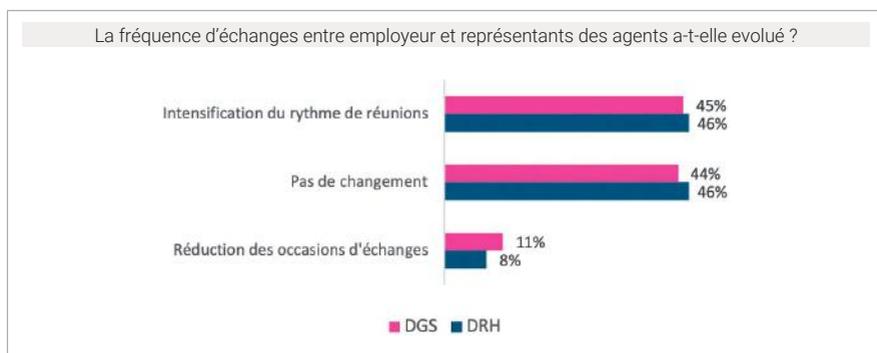


C'est aussi ce qui est observé dans le secteur privé tant au niveau interprofessionnel, des branches que des entreprises. Pour autant, ce levier du dialogue social n'a pu fonctionner qu'avec un terrain favorable et des relations sociales entretenues. Dans le privé, ce constat est globalement partagé avec la satisfaction des élus du personnel sur la façon dont ils ont participé et ont été consultés pour construire les dispositifs les plus adaptés pour maintenir l'activité, soutenir les entreprises et les travailleurs.

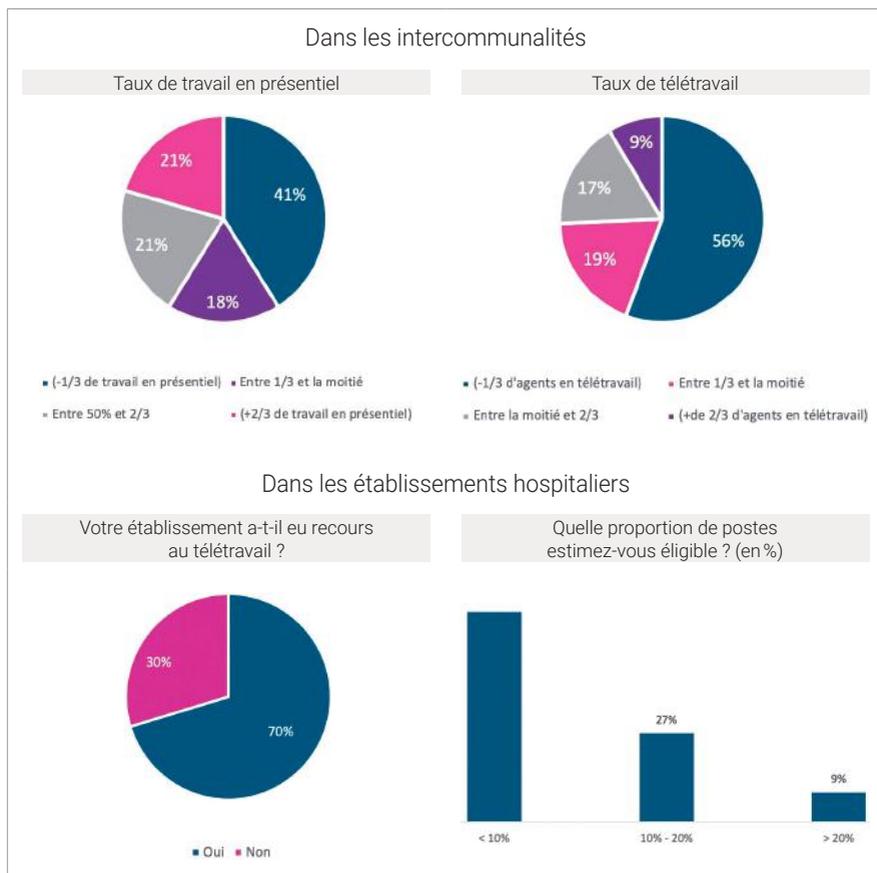
La situation est davantage clivée dans le public. En interrogeant **les représentants des agents, la réponse s'oriente, pour près de la moitié, vers une dégradation du dialogue social pendant la pandémie**, ou l'inexistence totale. Ils reconnaissent cependant avoir été informés mais peu consultés. De la même façon, côté employeurs, les mesures prises pour adapter l'organisation du travail ont fait l'objet d'info-consultation mais aussi de concertation ; un avis non partagé par les élus syndicaux.

Une **différence de perception est exprimée aussi au sujet de la fréquence d'échanges entre employeur et représentants des agents**. Contrairement à la sphère du privé, **l'intensification du rythme des réunions n'a pas été observée de façon manifeste**. Sont également évoquées la mise en place de comités de suivi hebdomadaires durant les confinements, la tenue de CT-CHSCT extraordinaires ou l'organisation de réunions en fonction des annonces gouvernementales quand d'autres répondants précisent un rythme mensuel pour les échanges.

Pour un certain nombre d'élus syndicaux, la pandémie a même réduit les occasions de partage.

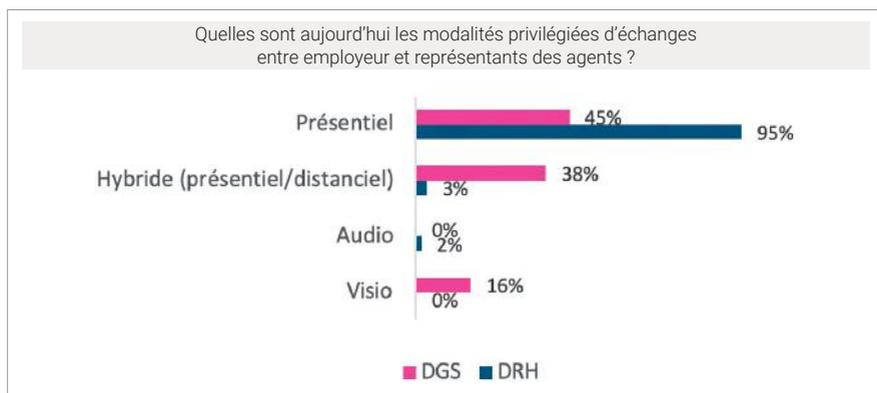


Une des explications peut être la **propension à privilégier le présentiel pour les réunions**. Il est vrai que dans les deux versants de la fonction publique étudiés, la continuité d'activité était un pré-requis et le télétravail a été davantage réservé aux « fonctions supports ».



Si le dialogue social est venu au chevet de la crise sanitaire, ses modalités de fonctionnement ont été perturbées. Le faible attrait pour le distanciel s'est accompagnée, en particulier lors de la 1^{re} vague de la covid, d'une absence de dotation de matériels individuels (ordinateurs portables, téléphones professionnels) des acteurs du dialogue social.

Les pratiques post-urgence sanitaire – en 2021 – montrent la prédominance du présentiel et quelques tests du mode hybride dans les intercommunalités. A noter, l'exclusion totale de la visio-conférence dans la fonction publique hospitalière.



CHAPITRE . 4



LA RÉFORME : progrès, repli ou statu quo pour le dialogue social ?

1 > Les changements attendus de la loi du 6 août 2019

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique introduit une vingtaine de champs destinés à modifier les pratiques RH et de dialogue social. Elle instaure notamment **les lignes directrices de gestion. Ce nouvel outil managérial est considéré tant par les DRH de la fonction publique hospitalière que par les DGS des structures intercommunales comme la mesure la plus utile.** Un constat partagé par les représentants des organisations syndicales. La hiérarchie des changements jugés les plus utiles diffère un peu ensuite mais **à noter dans le top 4 pour les deux versants de la fonction publique, le développement de l'apprentissage.**

Top 4 des changements qui paraissent les plus utiles aux employeurs de la fonction publique hospitalière (+ de 40 % de réponses) :

- ② Définition/publication des LDG RH post concertation avec représentants du personnel (67 %)
- ② Développement de l'apprentissage (57 %)
- ② Nouvelle gestion des parcours professionnels et des promotions (45 %)
- ② Reconnaissance du mérite individuel et du mérite collectif (42 %)

Top 4 des changements qui paraissent les plus utiles aux employeurs de la fonction publique territoriale (+ de 40 % de réponses)

- ② Définition/publication des LDG RH post concertation avec représentants du personnel (64 %)
- ② Élargissement du recours au contrat (46 %)
- ② Harmonisation de la durée légale du temps de travail à 1 607 heures (44 %)
- ② Développement de l'apprentissage (42 %)

Parmi les autres priorités exprimées par les employeurs dans les deux fonctions publiques (plus de 30% de réponses), se placent la formation des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle et la mise en place (à titre expérimental) de la rupture conventionnelle pour les agents publics en CDI et les fonctionnaires. Ces deux mesures sont également évoquées par les représentants des agents mais ceux-ci mettent aussi en haut de la pile des changements utiles :

- ☉ Dans les intercommunalités, la lutte contre les écarts de rémunération femmes/hommes, en première position devant les LDG, une mesure citée aussi par 39 % des DGS.
- ☉ Dans les établissements de soins, une nouvelle gestion des parcours professionnels et des promotions, en seconde position derrière les LDG, également mentionnées, parmi les plus utiles, par les DRH.

S'agissant **des mesures jugées les moins utiles, la sélection est quasi-identique dans les deux versants.**

Top 4 des changements qui paraissent les moins utiles aux employeurs de la fonction publique hospitalière (+ de 25% de réponses)

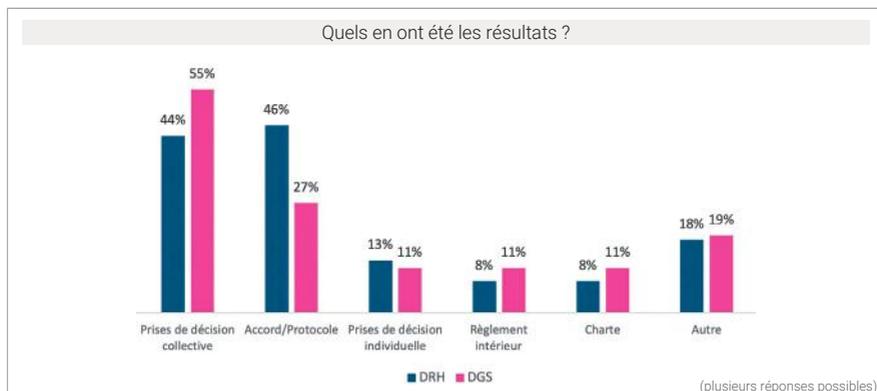
- ☉ Nouvelles garanties pour les créateurs d'entreprise (48 %)
- ☉ Transparence accrue sur les plus hautes rémunérations (38 %)
- ☉ Organisation de concours nationaux à affectation locale (36 %)
- ☉ Lutte contre les écarts de rémunération femmes/hommes (32 %)

Top 4 des changements qui paraissent les moins utiles aux employeurs de la fonction publique territoriale (+ de 25% de réponses)

- ☉ Organisation de concours nationaux à affectation locale (40 %)
- ☉ Transparence accrue sur les plus hautes rémunérations (40 %)
- ☉ Nouvelles garanties pour les créateurs d'entreprise (30 %)
- ☉ Facilité des mobilités au niveau local (25 %)

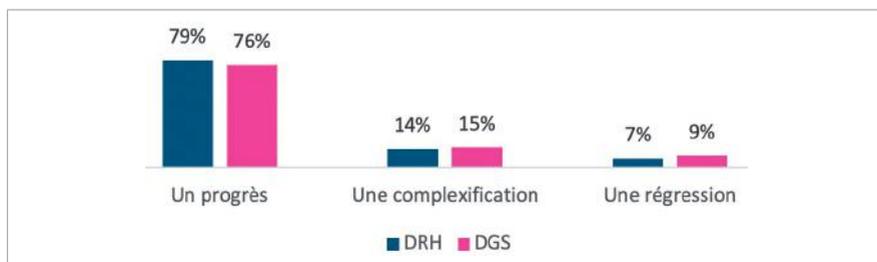
Employeurs et représentants du personnel reconnaissent à plus des deux tiers avoir déjà eu des échanges sur certains de ces points modifiés ou créés par la loi de transformation de la fonction publique. Et le **sujet phare** correspond à la définition et la publication des **LDG** (pour environ la moitié des DRH et des DGS) suivie de l'égalité professionnelle (20% selon les DGS/11% selon les DRH) et la rupture conventionnelle pour les DGS (6%) ou la formation pour les DRH (7%).

Le **processus de négociation** apparaît une nouvelle fois **plus avancé dans les établissements hospitaliers avec la prédominance d'accords ou protocoles sur les prises de décisions collectives** (contrairement aux collectivités territoriales).



2 > Une absence de consensus sur la réforme des prérogatives des CAP

La loi met **fin à l'examen systématique des mutations, des actes de mobilité, des propositions d'avancement de grade et de promotion interne par les Commissions administratives paritaires (CAP)**. Cela constitue **pour plus des trois quarts des employeurs des deux versants un progrès**, certains considérant même que « *la loi vient sanctifier une pratique déjà existante dans la plupart des établissements* ».



Les employeurs adhèrent à cette modification car ils y trouvent **de la simplification, un gain de temps** dans la gestion administrative mais insistent sur la **nécessité, dans les faits, de faire perdurer les échanges avec les élus syndicaux** sur ces sujets :

- ☉ « *Un progrès sachant que cela n'empêche pas la concertation en amont ou a minima la communication régulière sur ces sujets avec les organisations syndicales* ».
- ☉ « *Un progrès mais complexité pour l'explication et la place de chacun* ».
- ☉ « *L'échange reste bien sûr la clé de voute dans la gestion des dossiers individuels* ».
- ☉ « *Maintien du dialogue en back office* ».
- ☉ « *Dans la mesure où les lignes directrices de gestion ont été partagées avec les représentants du personnel* ».
- ☉ « *Cela allège certains processus sans diminuer la qualité du dialogue sur les sujets sensibles pour lesquels les OS continuent à être associées* ».

Certains employeurs identifient néanmoins **des limites** :

- ☉ « *Difficulté de paraître objectif et égalitaire sur les avancements de grade décidés seuls sans CAP* ».
- ☉ « *Les CAP étaient un lieu de communication intéressant et constructif. Nous allons maintenir une forme de CAP* ».
- ☉ « *Les représentants des organisations syndicales ne sont plus consultés comme ils le devraient* ».
- ☉ « *Un progrès en termes de gestion administrative et potentiellement une régression selon le dialogue social en cas de désaccord des agents* ».

Ce dernier point de vue rejoint celui des **représentants des agents qui condamnent cette évolution des compétences des CAP**. Cela est jugé comme une régression avec des conséquences multiples :

- ☉ « *Risque d'avancements au bon vouloir de l'encadrement* ».
- ☉ « *Perte d'informations pour les représentants des personnels* ».
- ☉ « *Trop de pouvoir aux mains de la direction et du DRH* ».
- ☉ « *Manque de visibilité sur les passages de grade ou de promotion interne* ».

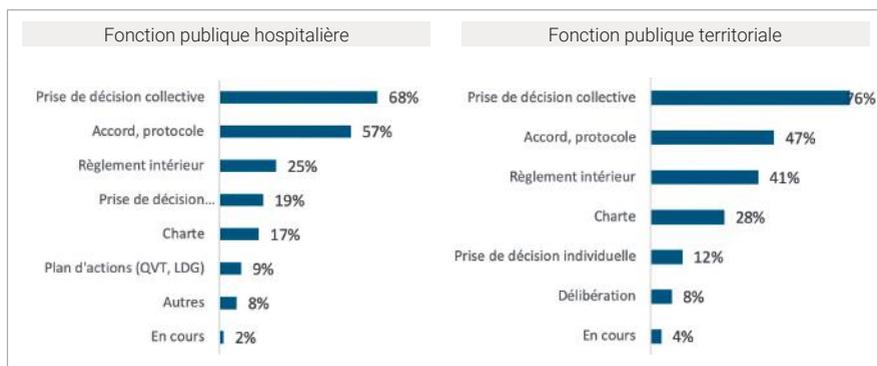
- ☉ « Cela nous prive d'un mode de communication apprécié des agents. L'organisation syndicale avait mis en place une communication individuelle pour informer chaque agent avant la direction de sa carrière. Cela n'est plus possible. Sur 3 ans nous contactons la totalité de l'effectif titulaire et stagiaire ».
- ☉ « Plus d'opacité sur les dossiers individuels ».
- ☉ « Très forte régression car fin du dialogue »

3 > Coup d'accélérateur sur la négociation ?

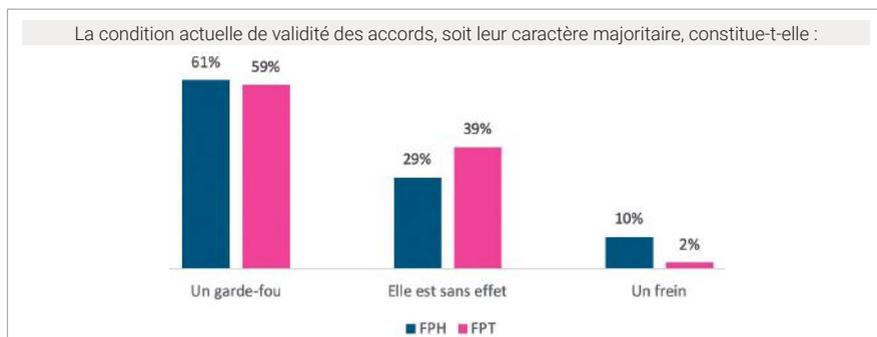
L'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 apporte plusieurs innovations :

- ☉ **l'extension et l'énumération de 14 thèmes de négociation** contre 8 précédemment (loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social) : les conditions et l'organisation du travail, la qualité de vie au travail, le télétravail, la lutte contre le changement climatique, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la promotion de l'égalité des chances, l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, l'apprentissage, la formation professionnelle, l'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les déroulements de carrière et les promotions, l'intéressement collectif et les réformes indemnitaires, l'action sociale et la protection sociale complémentaire...
- ☉ le **droit d'initiative syndicale** : dès lors qu'une majorité des organisations syndicales le requiert, l'employeur est tenu d'examiner la demande de négociation qui est faite, les thématiques sur lesquelles elle porte et si les conditions de son ouverture sont réunies.
- ☉ **l'accord cadre ou l'accord de méthode** : l'article 1^{er} de l'ordonnance prévoit la possibilité, pour les parties habilitées, de conclure des accords-cadres et des accords de méthode au niveau inter fonction publique, par fonction publique ou au plan local afin de déterminer les modalités, les conditions et le calendrier des négociations.
- ☉ le **recours à la formation** et à l'accompagnement du processus de négociations.
- ☉ la **portée juridique des accords négociés** : certains accords, intervenant dans des domaines énumérés par le législateur, peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires et/ou engageant l'autorité administrative à entreprendre des actions déterminées. Leur mise en œuvre doit, ensuite, répondre à des conditions particulières (validité, compétence de l'autorité administrative, publication).

Sur ce dernier point, il est effectivement constaté que **la négociation se traduisait, en tout premier lieu, par une prise de décision collective**, l'accord ou le protocole se plaçant en deuxième position.

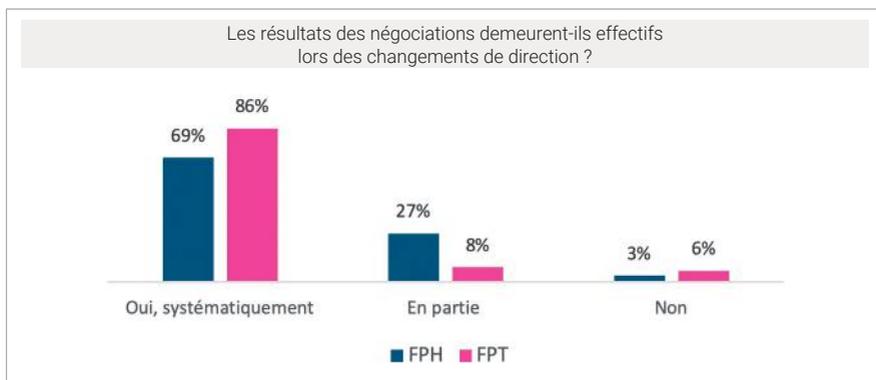


La loi du 5 juillet 2010 avait pourtant fixé le **principe de l'accord majoritaire¹³ pour la validation d'accords collectifs**. Néanmoins, si cette condition de validité constitue un garde-fou pour l'essentiel des répondants, à elle seule, elle est **considérée comme sans effet par 30 à 40 % d'entre eux**.



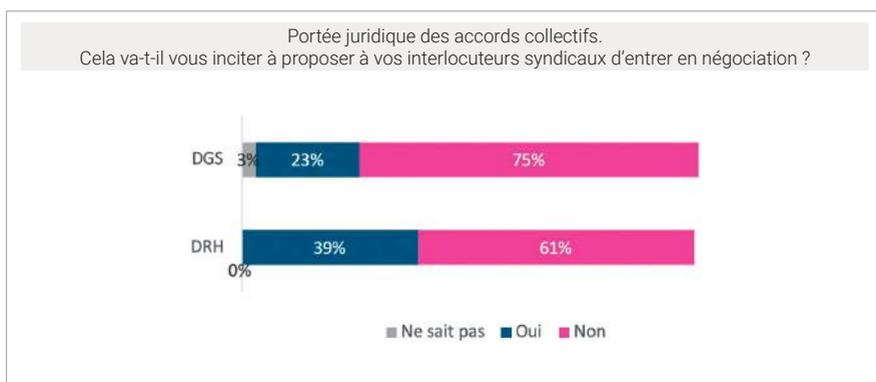
L'ordonnance entend donc donner une portée juridique aux accords valides en vue d'en favoriser la conclusion entre employeurs et organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Pour autant, il est à noter que, **même en étant dépourvu, le produit des négociations n'est pas remis en cause lors de changements d'employeurs** ; ils sont davantage revus en fonction du contexte, des sujets d'actualité, des évolutions réglementaires.

13. Validation de l'accord s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentant au moins 50% des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié.



Cependant, cet **avis est moins tranché chez les représentants syndicaux** qui, pour un certain nombre, considèrent que les résultats des négociations ne perdurent pas.

La même opposition se retrouve sur **la question de l'impact de la portée juridique des accords sur l'incitation à la négociation**. L'innovation de l'ordonnance **ne constitue pas pour les employeurs un facteur décisif de négociation contrairement aux représentants des agents** qui placeront davantage de sujets sur la table des négociations. C'est à rapprocher sans nul doute du droit à l'initiative syndicale conférée par l'ordonnance.



Quoiqu'il en soit, **il est encore trop tôt pour apprécier les effets sur la dynamique de négociation**. **A plus de 85%, les employeurs répondent ne pas avoir reçu de demandes de négociation de leurs interlocuteurs syndicaux**. Et lorsqu'il y en a eu, elles portaient sur les sujets « classiques » de régime indemnitaire, temps de travail et LDG.

4 > Et demain, la fusion des instances

La date des élections professionnelles dans les trois fonctions publiques est fixée au 8 décembre 2022. A leur issue, **les fusions CT et CHSCT donneront naissance aux comités sociaux**.

Lors des enquêtes en 2021, la question a été posée de savoir si la fusion des instances permettra de traiter correctement les différents sujets soumis à information et consultation. Sur ce, à **plus de 80 %, les employeurs considèrent que la nouvelle instance aidera au traitement des différents sujets, de manière satisfaisante ou très satisfaisante**. Les effets bénéfiques devraient porter **en tout premier lieu sur le fonctionnement et l'organisation des services** (97 et 98 %).

Dans l'hospitalière, après l'accessibilité des services et la qualité des services rendus, c'est la politique RH qui devrait se trouver facilitée : LDG de promotion et de valorisation des parcours professionnels (mutation, mobilité, promotion interne et avancement de grades des agents) et orientations stratégiques sur les politiques de Ressources humaines. Dans les intercommunalités, les effets de cette réforme sont ainsi spécifiquement attendus en matière d'orientations stratégiques, de politique indemnitaire et d'action sociale dont les aides à la protection sociale.





Si les employeurs y voient l'opportunité de traiter, plus facilement et de manière satisfaisante, différents sujets, la vision des représentants du personnel est plus critique, tout particulièrement sur le volet gestion de carrière des agents. A l'aube de ces transformations, plusieurs questions se posent : Comment mettre en place ces nouvelles instances en pensant efficience ? Y-a-t-il des leçons à tirer de la généralisation des Comités Sociaux Économiques dans le secteur privé depuis 2018 ? Comment en faire de véritables espaces de dialogue social ?

➔ COMITÉ DE PILOTAGE

Réalités du dialogue social réalise cette étude sur le dialogue social dans la fonction publique « État des lieux des pratiques et perspectives de la mise en œuvre de la réforme 2019-2021 » sous l'égide d'un comité de pilotage composé de réseaux d'employeurs, intégrant les trois versants de la fonction publique, et de plusieurs fédérations de fonctionnaires.



Nous remercions tout particulièrement Amélie ROUX, responsable du pôle RH de la FHF, son adjoint Quentin HENAFF, Dominique GARNIER et David LE BRAS, respectivement vice-président et délégué général de l'ADGCF pour leur participation dans la construction, la diffusion et l'exploitation du questionnaire.

Nous remercions également les responsables des Fédérations syndicales ayant relayé les deux enquêtes auprès de leurs adhérents.

➔ COMITÉ OPÉRATIONNEL

L'Association s'appuie sur ses membres et partenaires pour mener ses travaux. Se sont mobilisés sur cette thématique :

- Laura DERRIDJ, Avocate en droit de la fonction publique et des collectivités territoriales
- Jean-Paul GUILLOT, Ancien président, Réalités du dialogue social
- Benoit GUITTET, Ex Co-secrétaire CFDT agents, Région Hauts-de-France
- Catherine JORDERY-ALLEMAND, Conseil aux élus du personnel, Syndex
- Sylvie MARTIN, Directrice générale adjointe, MGEN Solutions – Groupe VYV
- Sylvie MANDELBAUM, Chargée des Relations Extérieures - Dialogue social, prévention / santé au travail, AXA
- Olivier MÉRIAUX, Directeur des études, Plein Sens
- Éric MOLIÈRE, Directeur associé, Plein Sens
- Jean PLANET, Ex Directeur du personnel et des services généraux au ministère de l'économie et des finances

Ce comité opérationnel est piloté par Maud STÉPHAN, déléguée générale de Réalités du dialogue social.

REPÈRES HISTORIQUES JURIDIQUES

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite loi « Le Pors », évoquait déjà, dans son article 8, des négociations mais au niveau national et, uniquement, préalablement à la détermination de l'évolution des rémunérations.

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social a introduit un 8 bis à la loi susmentionnée, ajoutant 7 thèmes possibles de négociation à tous les niveaux.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, article 14, a autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnances, toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser la conclusion d'accords négociés. Elle a confirmé, d'une part, le principe de hiérarchie des accords négociés et, d'autre part, la valeur particulière que sont susceptibles d'avoir ceux « validés » ou « majoritaires ».

L'ordonnance du 17 février 2021, relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, a pour but de développer la négociation dans la fonction publique, à l'échelon « local » notamment, par l'extension de ses thèmes (une quinzaine désormais voire plus si accord entre les parties), l'initiative syndicale, une potentielle portée juridique, la possibilité de conclure des accords-cadres ou de méthodes, etc.

L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique qui a codifié, dans son livre II, l'exercice du droit syndical et le dialogue social.

Le 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 complète et précise le cadre juridique issu de l'ordonnance du 17 février 2021 (formation à la négociation des participants, formalités suivant la réception par l'administration d'une demande de négociation, mentions obligatoires des accords négociés, révision/suspension ou dénonciation des accords).

Réalités du dialogue social

219 bd Saint-Germain • 75007 Paris

☎ +33 (0)1 40 64 72 00



www.rds.asso.fr

