

Note sur le projet d'ordonnance relatif à la négociation collective dans la Fonction publique

4 décembre 2020

L'article 14 de la Loi de Transformation de la Fonction publique du 6 août 2019 prévoit que « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai de quinze mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique :

1° En définissant les autorités compétentes pour négocier mentionnées au II de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et les domaines de négociation ;

2° En fixant les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux ;

3° En définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique. »

Sur le rapport concernant la négociation dans la Fonction publique

Commandé par le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de cet article, le rapport Esch/Vigouroux/Rouquette intitulé « Renforcer la négociation collective dans la Fonction publique » a été rendu public le 15 mai 2020. Il est axé autour de la question du caractère juridiquement opposable des accords, comme vecteur de développement de la négociation collective dans la Fonction publique, notamment aux niveaux sectoriel et local.

Propositions revendicatives de la CGT

Dans le cadre des auditions ayant nourri son processus de rédaction, la CGT avait élaboré la contribution figurant en annexe 1 et notamment développé les propositions ci-dessous. En matière de développement de la négociation collective dans la Fonction publique, la CGT porte les propositions suivantes :

- *Obligation de négociation quand la totalité des organisations syndicales le demande (fin du monopole de l'employeur sur l'engagement de négociations)*
- *A chaque niveau, détermination d'une instance de référence unique pour déterminer les organisations habilitées à participer aux négociations :*
 - *niveau national : CCFP pour les questions transverses et CSFPT/CSFPE/CSFPH pour les questions spécifiques aux versants*

– local/sectoriel : CT

La CGT propose par ailleurs de réserver l'accès à la négociation aux seules organisations syndicales représentatives et, en cas de liste commune, aux organisations ayant pour chacune d'entre elles recueilli au moins la fraction de suffrage nécessaire à l'obtention d'un siège

- Pour conforter la représentativité, la CGT estime indispensable de revoir le nombre de sièges au CCFP et de prévoir des barèmes de nombre de sièges pour les CT de proximité dans la Fonction publique de l'Etat
- La CGT se prononce par ailleurs pour un droit des organisations syndicales à initier une consultation des personnels dans le cadre des processus de négociation

Sur la portée juridique des accords

La principale mesure préconisée par le rapport consiste donc à donner un caractère juridiquement opposable aux accords signés dans la Fonction publique, disposition permettant en particulier qu'un recours puisse être engagé vis-à-vis de l'employeur s'il ne met pas en œuvre une ou des dispositions prévues par un accord qu'il aurait signé.

Le rapport préconise d'entourer cette mesure de nombreuses conditions. Il souligne en effet que cette évolution doit continuer de s'inscrire dans la conception d'une Fonction publique à caractère législatif et réglementaire, et dans les principes de hiérarchie des normes et de faveur : les accords ne doivent en conséquence viser qu'à décliner ou améliorer des dispositions définies par le cadre législatif et réglementaire (voir pages 27-29 en particulier).

Sur le développement de la négociation, notamment aux niveaux local et sectoriel

Le rapport préconise la mise en œuvre de mécanismes de nature à développer la négociation

Il propose d'étendre la liste des questions pouvant donner lieu à négociation (proposition 13) et envisage notamment de rendre les négociations obligatoires sur certains sujets (proposition 26 : qualité de vie au travail et égalité professionnelle)

Il ouvre une timide possibilité de déclenchement de la négociation à l'initiative des organisations syndicales en cas de carence de la part de l'employeur concernant l'ouverture de négociations obligatoires (proposition 27).

Il envisage de confier un rôle accru en matière de négociation collective aux centres de gestion de la FPT (piste évoquée page 4 de manière assez vague) et aux groupements hospitaliers de territoire (proposition 10 prévoyant de leur conférer une personnalité morale pour pouvoir négocier des accords au niveau du GHT).

Quelques éléments d'analyse de la CGT

Comme évoqué précédemment, ce rapport ne vient pas remettre en cause plusieurs des principes majeurs sur lesquels la CGT s'est battue de longue date : caractère majoritaire des accords (proposition 14) ; prise en compte de la représentativité assise sur les résultats

électoraux au niveau auquel l'accord est négocié (proposition 14) ; hiérarchie des normes et principe de faveur (proposition 4).

La proposition 28 d'instauration dans le droit de la fonction publique d'une obligation de loyauté qui, à l'instar de ce qui est prévu dans le code du travail, interdirait aux employeurs de mener des négociations séparées avec les OS de leurs choix, constituerait, si elle était adoptée, une réelle avancée

Les préconisations du rapport sont à regarder sous un angle politique plus large. Alors même qu'il a renoncé de fait à toute tentative sérieuse d'ouvrir des négociations potentiellement productives dans la Fonction publique au niveau national, en particulier sur le sujet central des salaires, le gouvernement mène une opération de communication autour de ce rapport de promotion de la négociation locale et sectorielle, et vise ainsi à accréditer l'idée qu'il serait favorable au dialogue et à la négociation.

Par ailleurs, il est clair que le développement de négociations locales ou sectorielles, s'il devait s'inscrire dans un processus de poursuite de l'affaiblissement des garanties nationales communes à tous les agents, serait potentiellement un vecteur d'accroissement des différences de condition entre agents de la Fonction publique et un risque supplémentaire pour la cohésion de celle-ci.

Les intentions du gouvernement seront de fait précisées quand le projet d'ordonnance sera diffusé.

Sur les réunions organisées par le ministère dans la cadre de l'agenda social Fonction publique

Le groupe de travail CGT composé de Vincent BLOUET, Sylviane BROUSSE, Philippe CREPEL et Baptiste TALBOT a assuré le suivi de ce dossier.

A la suite du GT DGAFP du 30 juin dernier, la volonté ministérielle était un passage rapide dès le CCFP du 23 juillet. Nous ne disposions alors pas de projet du texte, les OS se sont exprimées unanimement sur la demande de temps nécessaire à l'étude et à la réflexion.

Le GT suivant s'est tenu le 29 septembre avec la base d'un projet d'ordonnance.

La CGT, après avoir salué la suspension du précédent processus et la reprise d'un nouveau a souligné que le texte était l'exact reflet de l'état des lieux de la dernière fois. Elle a constaté des manques par rapport au texte de la mission. La CGT a exprimé que cela ne va pas dans la simplification et l'intelligibilité de la loi par rapport à l'article 8 bis. Il faut moins s'attacher à un objet juridique nouveau et plutôt développer la culture de la négociation.

D'autres OS ont relevé également la nécessité de prendre le temps nécessaire pour avancer sur le sujet car elles ne perçoivent pas les avancées par rapport aux dispositions actuelles.

La DGAFP a annoncé la temporalité, dont la date butoir est le CCFP de décembre 2020 et qu'il n'y aura pas plus de 2 GT.

La DGAFP, semblant soucieuse d'obtenir le plus grand consensus sur les éléments de l'avant-projet d'ordonnance sur la négociation collective dans la Fonction Publique, a finalement

multiplié les Groupes de Travail depuis le mois de juin 2020. En tout, se sont tenus 3 GT avant l'été et 4 GT entre la fin novembre.

Lors du dernier GT en date – le 18 novembre - la CGT a relevé que le texte a bien évolué depuis la première version. Les interlocuteurs de la DGAFP se montrent nettement plus ouverts que l'équipe précédente de l'époque Dussopt.

Nous attendons cependant la prochaine version du texte qui parviendra autour du 1^{er} décembre et le CCFP du 18 décembre pour voir si nos propositions seront prises en compte.

Nous avons transmis nos propositions et notre contribution CGT Fonction Publique pour le dernier GT, article par article (cf. annexe 2) à la DGAFP et mis à disposition à la communication aux employeurs.

L'ensemble des OS salue les évolutions du texte et le changement dans la méthode de conduite des réunions.

La CGT salue également les évolutions mais s'interroge sur l'aboutissement, à savoir si ce sera une évolution sur la forme ou sur le fond.

La CGT souligne que la liste des sujets pouvant faire l'objet de négociations portée à l'article 8-1, trop restrictive, doit être ouverte et inclure le droit syndical. Il doit être indiqué clairement la distinction de Négociation Obligatoire sur 3 thèmes : les salaires (annuelle), l'égalité professionnelle femmes-hommes (annuelle), et en cas de restructuration.

La FSU, CFDT, Unsa, Solidaire, CFE-CGC et CFTC rejoignent cette proposition de NAO et les thèmes cités. FO demande une réécriture du texte pour intégrer la politique de rémunération aux négociations annuelles et Unsa ajoute les lignes directrices de gestion.

Article 8-2 II 7^{ème} ligne : La CGT relève l'ambiguïté de l'adverbe « ainsi ». L'ensemble des OS (moins la CFTC) rejoignent notre appréciation.

Article 8-3 : La représentante des employeurs Santé demande une entrée en vigueur après l'agrément du directeur de l'ARS.

Article 8-16 : La CGT demande l'annulation de cet article rejoint par la FSU. La CFDT, FO, UNSA, FAFP rejoint cette appréciation au titre qu'il n'apporte pas de garantie. Solidaires relève l'imprécision de « circonstances exceptionnelles ou motif d'intérêt général » et demande qu'il soit écrit « circonstances exceptionnelles ET motif d'intérêt général ». La CFE-CGC et CFTC émettent des réserves sur cet article.

Article 8-17 : La CGT demande la suppression de cet article au motif que cela relève du principe général du droit. La CFDT relève que cet article n'est pas du tout satisfaisant.

En conclusion, la CGT demande le retrait des articles 8-7, 8-16 et 8-17 pour avoir une ordonnance faisant l'objet d'un accord large, porteur de possibles avancées.

Sur le CCFP du 18 décembre

En prévision du CCFP, la CGT déposera des amendements sur :

- négociation annuelle obligatoire sur les salaires et l'égalité professionnelle, et négociation obligatoire en cas de restructuration
- caractère ouvert de la liste des questions pouvant faire l'objet de négociations (et l'inclusion du droit syndical dans la liste indicative)
- clarification de l'éligibilité à la négociation en cas de liste commune
- conditions du déclenchement d'une négociation en cas de demande syndicale unanime
- introduction du principe de loyauté dans la négociation



Contribution de la CGT transmise à la mission sur la négociation collective dans la Fonction Publique

La CGT réaffirme tout d'abord son attachement à la démocratie sociale, sa volonté de développer la négociation collective dans le respect de la hiérarchie des normes et du principe de faveur. Une évolution des textes ne doit donc viser qu'à créer les conditions pour que des accords de progrès puissent être conclus au niveau national, ainsi qu'au niveau local ou sectoriel lorsqu'il s'agit de décliner des accords nationaux et de les améliorer. La CGT souligne qu'elle a d'ailleurs largement milité pour que figure dans la loi statutaire la possibilité de conclure des accords à caractère majoritaire.

Dans le même temps, la CGT réaffirme son attachement au principe constitutionnel d'une Fonction publique à caractère législatif et réglementaire : il doit donc continuer d'appartenir au législateur et au gouvernement de donner une traduction juridique aux accords nationaux conclus dans la Fonction publique.

Propositions revendicatives de la CGT

En matière de développement de la négociation collective dans la Fonction publique, la CGT porte les propositions suivantes :

- Obligation de négociation quand la totalité des organisations syndicales le demande (*fin du monopole de l'employeur sur l'engagement de négociations*)
- A chaque niveau, détermination d'une instance de référence unique pour déterminer les organisations habilitées à participer aux négociations :
 - niveau national : CCFP pour les questions transverses et CSFPT/CSFPE/CSFPH pour les questions spécifiques aux versants
 - local/sectoriel : CT

La CGT propose par ailleurs de réserver l'accès à la négociation aux seules organisations syndicales représentatives et, en cas de liste commune, aux organisations ayant pour chacune d'entre elles recueilli au moins la fraction de suffrage nécessaire à l'obtention d'un siège

- Pour conforter la représentativité, la CGT estime indispensable de revoir le nombre de sièges au CCFP et de prévoir des barèmes de nombre de sièges pour les CT de proximité dans la Fonction publique de l'Etat
- La CGT se prononce par ailleurs pour un droit des organisations syndicales à initier une consultation des personnels dans le cadre des processus de négociation

Éléments de contexte

La CGT souligne que le contexte dans lequel la mission mène ses travaux ne peut que fortement interroger quant à la possibilité d'aboutir à un résultat positif.

En effet, la loi de Transformation de la Fonction publique va conduire mécaniquement à un recul quantitatif et qualitatif des droits d'intervention des personnels, à un affaiblissement

de leurs organismes de représentation. Déjà, les modalités transitoires avec l'exclusion des compétences du CHSCT pour examen des « projets importants » et la suppression du droit à expertise, entérinent un recul inacceptable. La CGT entend poursuivre la bataille pour revenir sur ces dispositions régressives et obtenir des mesures d'amélioration en matière de droits et libertés d'organisation, d'intervention et de représentation. Elle demande un état des lieux des conséquences concrètes des dernières réformes en matière de droit syndical et d'instances de représentation, tant dans le secteur privé que dans la Fonction publique.

Considérant les éléments ci-dessus, l'orientation même de la lettre de mission conforte nos inquiétudes et préventions. La lecture de ladite lettre laisse en effet clairement percevoir que le gouvernement envisage de remettre en cause la prééminence de l'accord majoritaire, de conférer une portée juridique aux accords et d'inverser la hiérarchie des normes entre le niveau national et les niveaux local et/ou sectoriel.

Ces préventions sont bien évidemment renforcées dans un climat de forte détérioration des relations sociales, dont le gouvernement porte la responsabilité en s'efforçant d'imposer un projet rejeté par une large majorité de la population et par une intersyndicale représentant une large majorité des salariés et agents.

Enfin, la CGT conteste que le nombre d'accords conclus soit aussi faible que ce que décrit la lettre de mission (16 accords conclus au niveau ministériel sur la période 2010-2014). Elle souligne également que plusieurs processus de négociation ont échoué d'abord et avant pour des raisons d'orientation politique et de choix budgétaires contraints dont le gouvernement porte, là encore, la responsabilité. Nous relevons également que le gouvernement actuel n'a jamais jugé bon d'ouvrir des négociations salariales en dépit des demandes répétées de la totalité des organisations syndicales de la Fonction publique.



Avant-projet d'ordonnance sur la négociation collective dans la Fonction publique

Contribution de la CGT Fonction publique

16 novembre 2020

Avant le 8-1, introduire un préambule aux dispositions : « *Les négociations dans la Fonction publique obligent au principe de loyauté qui s'impose aux parties* » (conformément aux propositions des rapporteurs de la mission sur la négociation dans la Fonction publique).

Article 8-1

Nous estimons nécessaire de bien distinguer ce qui relève de la négociation obligatoire et proposons un découpage en deux parties :

8-1-1

Négociation annuelle obligatoire sur les salaires et l'égalité professionnelle

Négociation obligatoire en cas de restructuration

8-1-2

Lister les autres sujets pouvant faire l'objet de négociations sans conférer à la liste un caractère limitatif et donc préciser « notamment »

Ajouter à la liste les droits et moyens syndicaux et retirer les sujets faisant l'objet de négociations obligatoires puisqu'ils seraient donc mentionnés au 8-1-1

Art 8-1-3

Ajout d'un alinéa qui instaure un accord de méthode au début de chaque négociation, par une formule du type « *Lors de la première réunion de négociation, sont définies les modalités relatives aux conditions de déroulement et au calendrier de négociation.* »

Article 8-2

8-2, II

Pour la CGT, les organismes consultatifs de référence doivent être listé dans le projet de loi : conseil commun pour la représentativité 3 versants ; conseils supérieurs pour la représentativité pour chaque versant ; comités techniques ou comités sociaux pour la représentativité locale ;

Deuxième alinéa du 8-2, II : pour davantage de clarté, remplacer « Ces organisations » par « Ces organismes ».

Préciser qu'en cas de liste commune participent aux négociations les organisations ayant pour chacune d'entre elles recueilli au moins la fraction de suffrages nécessaire à l'obtention d'un siège.

8-2, III. IV. V.

La CGT est très dubitative sur cette mécanique très complexe. L'essentiel pour notre organisation est qu'il y ait une traduction règlementaire lorsque l'accord le nécessite.

Article 8-3

Remplacer par « *Lorsque la totalité des organisations syndicales représentatives demandent à l'autorité compétente d'ouvrir une négociation sur l'un des thèmes prévus au I de l'article 8-1, celle-ci est tenue de proposer dans un délai raisonnable une réunion visant à déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies.* »

Article 8-5

II. *Reformulation* « *Les accords comportant des clauses relevant du I du présent article sont présentés pour information préalable aux organismes consultatifs.* »

Article 8-9

La mise en œuvre équilibrée de cet article nécessite que la question des organisations ayant déposé une liste commune ait bien été clarifiée comme nous le proposons au 8-2.

Article 8-11

Préciser « les comités techniques ou comités sociaux compétents »

Article 8-13

La suspension étant un principe général du droit, cette précision ne nous semble pas nécessaire.

Article 8-14

Les dispositions complexes décrites dans cet article illustrent de notre point de vue les limites générales du dispositif envisagé et l'articulation difficile – voire impossible – entre les principes de la construction statutaire, ceux de la démocratie sociale et politique et la volonté de conférer une portée juridique aux accords. Nous observons d'ailleurs que les éventuelles conséquences de changements dans la représentativité syndicale à l'issue d'un cycle électoral ne sont pas abordées.

Article 8-15

La CGT se prononce à ce stade pour une formule optionnelle et une précision quant à l'articulation avec les instances : « *L'accord peut prévoir un comité de suivi. Dans ce cas, le comité de suivi ne peut aborder les questions relevant des compétences des CCFP, conseils supérieurs, comités techniques et comités sociaux.* ».