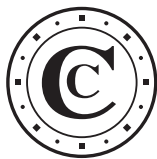


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

UNE RÉFORME INABOUTIE DU DIALOGUE SOCIAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2024

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une carte des instances sociales partiellement réduite et encore complexe	7
2 Un coût du dialogue social difficile à cerner et non estimé par l'administration, un ordre de grandeur minimal chiffré par la Cour à 874 M€	9
3 Une rénovation de la culture du dialogue social juste amorcée, des accords collectifs peu nombreux, notamment sur le service minimum.	11
4 L'application de la réforme demande des transformations qualitatives de la gestion des ressources humaines	13
5 Recommandations	15

Introduction

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a engagé une réforme du dialogue social dont l'ambition est de l'orienter vers une approche plus stratégique et plus contractuelle, modifiant en profondeur la culture sociale au sein de la sphère publique.

Pour ce faire, la loi réorganise et simplifie le cadre du dialogue social : les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont fusionnés dans une nouvelle instance unique, les commissions administratives paritaires (CAP) voient leur nombre fortement réduit et leurs compétences recentrées sur les seules décisions disciplinaires. Elles n'examinent plus les décisions individuelles de gestion des carrières, ce qui ôte aux organisations syndicales le rôle d'interface entre les agents et leur employeur. En contrepartie, la loi promeut la négociation collective débouchant sur des accords contractuels.

C'est dans un contexte de relatif déclin de la représentation syndicale que la loi de transformation de la fonction publique est mise en œuvre : malgré un taux de syndicalisation plus de deux fois supérieur au secteur privé, le secteur public n'échappe pas au recul de la participation aux élections professionnelles et de l'engagement syndical même si, au sein de l'État, la représentation syndicale demeure forte. Par ailleurs l'application de la réforme a été retardée par la crise sanitaire, puis par les mouvements sociaux liés à la réforme des retraites.

Le présent rapport propose un premier bilan de la mise en application de la loi de 2019, sur le plan quantitatif, en mesurant le degré de simplification des instances et en estimant le coût du dialogue social, mais également sur la façon dont les employeurs publics se sont saisis des nouveaux leviers de dialogue social offerts par la loi. Cette approche, qui repose sur le choix d'objectiver le degré de mise en œuvre de la réforme, a conduit la Cour à ne pas porter d'appréciation sur la teneur du dialogue social conduit depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019.



1 Une carte des instances sociales partiellement réduite et encore complexe

Le nombre d'instances de dialogue social est passé, pour la seule fonction publique de l'État (FPE), de plus de 5 000 en 2019 à environ 4 000 en 2023. Pour les trois ministères représentant 60 % des effectifs de l'État, le nombre de CAP a significativement diminué : la baisse la plus forte a concerné les ministères économiques et financiers, où le nombre de CAP nationales et locales est passé dans le même temps de 519 à 18.

Au sein de la fonction publique territoriale (FPT), l'impact de la réforme n'a été réellement significatif que pour les grandes collectivités territoriales, d'autant que l'obligation légale de tenir au moins deux réunions annuelles de CAP a parfois contrebalancé l'allégement attendu. Quelques rares collectivités n'ont d'ailleurs pas tenu compte de cette obligation, estimant que les motifs suffisants de saisine de la CAP faisaient défaut.

Pourtant la diminution totale du nombre d'instances a été plus faible que celle attendue car la baisse du nombre de CAP a été en partie compensée par la hausse du nombre de formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT). En effet, pour répondre à des critiques sur la fusion de toutes les instances techniques au sein d'une instance unique, des formations spécialisées ont été créées

lorsque l'effectif dépasse 200 agents et la faculté d'instaurer des formations spécialisées supplémentaires a été ouverte si des risques professionnels particuliers le justifient. Dans ce domaine, l'impact de la loi n'a pas été le même selon la fonction publique, sans que cela semble justifié par des raisons tenant à la nature des services publics.

Au sein de la fonction publique hospitalière (FPH), la fixation d'un seuil de création obligatoire d'une formation spécialisée pour les questions d'hygiène et de sécurité à 200 agents, contre 50 auparavant, a réduit de près de 75 % le nombre des établissements soumis à cette obligation. Nombre d'établissements sanitaires et sociaux, dont la majorité des EHPAD, s'en sont trouvés exonérés.

La faculté offerte de créer des instances spécialisées supplémentaires a été saisie par beaucoup de ministères. Aussi, pour la fonction publique de l'État, la réduction des instances a été très faible : en 2023, le nombre de comités techniques (3 622) était encore presque identique à celui de 2018 (3 700). Au sein des ministères économiques et financiers, la mise en œuvre de la réforme a même eu un effet paradoxal : 211 formations spécialisées ont remplacé 117 CHSCT.

A contrario, bien qu'elle ne soit pas précisément quantifiable, la

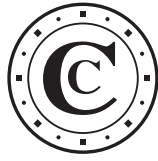
Une carte des instances sociales partiellement réduite et encore complexe

réduction du nombre d'instances spécialisées a été bien réelle au sein de la fonction publique territoriale. À titre d'illustration, parmi les 44 employeurs de Savoie disposant avant 2019 d'un CHSCT, seuls cinq ont créé une instance spécialisée, dont quatre employeurs comptant plus de 200 agents et une seule commune ayant opté pour une création facultative.

L'évaluation des économies dues à la réduction des instances, qui était aussi l'un des objectifs recherchés pour allouer des moyens à une gestion renouée des ressources humaines, n'est pas stabilisée. Au-delà de la diminution très inégale du nombre d'instances et de la poursuite de diverses pratiques informelles, qui peuvent être chronophages, certains employeurs publics ont maintenu,

selon eux de façon temporaire, le niveau antérieur des heures de représentation syndicale pour gérer la période de transition. Cependant une baisse de la consommation des moyens syndicaux (décharges et autorisations spéciales d'absence) est constatée au sein de la fonction publique de l'État, centrée sur les CAP, de l'ordre de 6 %.

Au total, la nouvelle carte des instances de dialogue social reste complexe. L'objectif de diminution du nombre de CAP est atteint. En revanche celui consistant à simplifier les instances spécialisées demeure largement inabouti, dans un paysage très contrasté selon les employeurs publics et parfois peu justifié par des considérations objectives tenant aux conditions de travail.



2 Un coût du dialogue social difficile à cerner et non estimé par l'administration, un ordre de grandeur minimal chiffré par la Cour à 874 M€

Les représentants des agents bénéficient de facilités (détachements, autorisations spéciales d'absence (ASA), décharges d'activité de service) pour remplir les obligations résultant de leur mandat. Le recollément de leurs participations effectives à la vie syndicale se fait de façon dispersée et parcellaire. Les administrations ne disposent pas d'informations consolidées qui permettraient de mesurer la charge budgétaire correspondante. Par exemple, il n'existe aucune consolidation du coût d'une séquence, pourtant aisément isolable, de la vie sociale, celle des dépenses engagées pour les élections syndicales.

Un rapport de 2010 des inspections générales sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique identifiait déjà des lacunes dans le suivi des absences syndicales pour les trois fonctions publiques¹. Il relevait notamment que leur recensement

n'était pas toujours effectué. L'enquête conduite par les juridictions financières montre que, plus de dix ans plus tard, ces constats anciens sont toujours avérés. En outre, quand l'information existe, la consolidation nationale est parfois inexistante. Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, le suivi de la consommation des crédits syndicaux est effectué au niveau académique sans données consolidées aux niveaux interacadémique et national.

La Cour a tenté d'établir une estimation du coût du dialogue social, en partie fondée sur des extrapolations réalisées à partir des données existantes qu'elle a validées. Il en ressort qu'en 2022, les moyens mis en œuvre par les employeurs des trois fonctions publiques en faveur du dialogue social, qui touchent 5,2 millions d'agents, mobiliseraient près de 874 M€², soit 0,27 % de la masse salariale publique. Le coût par agent public représenterait 154 €.

1 Rapport de l'IGA, l'IGAS, l'IGAENR et le CGEF sur le bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique, juin 2010.

2 Le montant total des rémunérations versées était de 327,7 Md€ selon Insee Première n° 1949, mai 2023, *Le compte des administrations publiques en 2022*.

Un coût du dialogue social difficile à cerner et non estimé par l'administration, un ordre de grandeur minimal chiffré par la Cour à 874 M€

Cette estimation est minimale car incomplète. Elle n'inclut pas les frais de mise à disposition de locaux et de matériels.

Enfin il conviendrait maintenant de mettre un terme aux pratiques dérogatoires affectant l'exercice des droits syndicaux. Certaines avancées sont à souligner même si des pratiques dérogatoires affectant l'exercice des droits syndicaux subsistent. C'est le cas au sein des ministères économiques et financiers. Les organisations syndicales

y bénéficiaient d'un volume de droits supplémentaires dérogatoires qui résulteraient de la consolidation de « droits historiques », établie fin 2011 à 217 ETP. Certes, le volume de ces droits dérogatoires a été réduit mais sans retour à la norme à l'heure actuelle, d'autant que la réduction des décharges liée à la baisse des effectifs n'a pas eu lieu. Au total, la convergence inachevée vers les droits syndicaux réglementaires laisse perdurer un surcoût estimé à 14,6 M€.



3 Une rénovation de la culture du dialogue social juste amorcée, des accords collectifs peu nombreux, notamment sur le service minimum

La réforme du dialogue social portée par la loi de 2019 vise à privilégier dorénavant la négociation syndicale sur des aspects collectifs et stratégiques de vie professionnelle des agents. Pour favoriser la conclusion d'accords négociés, notamment de proximité, les employeurs et organisations syndicales peuvent conclure des accords-cadres et des accords de méthode, sur les plans local ou national, depuis l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

Fin 2022, environ 200 accords collectifs seulement avaient été signés dans les trois fonctions publiques.

Cette concrétisation du dialogue social par un acte conventionnel est pourtant plébiscitée par l'ensemble des parties. Sur la question sensible du service minimum, la loi de transformation de la fonction publique ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager des négociations avec les organisations syndicales en vue d'accords assurant la continuité des services publics. Cependant très peu d'employeurs territoriaux ont fait de ce sujet un objet de négociation.



4 L'application de la réforme demande des transformations qualitatives de la gestion des ressources humaines

La réduction de la charge de travail pesant sur les directions des ressources humaines en raison de l'allégement du formalisme attaché au fonctionnement des CAP avant 2019 devait permettre de faire émerger une nouvelle offre de services et de réaliser un suivi personnalisé plus performant pour les agents publics. Elle devait également favoriser une approche plus stratégique de la gestion des ressources humaines.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour concrétiser cette transformation. Après la mise en place des nouvelles instances prévues par la loi de transformation de la fonction publique, un effort de réflexion sur les missions des directions et services des ressources humaines doit être engagé pour réorienter leurs actions : par exemple, définir des lignes de gestion exigeantes et engager des négociations collectives.

Une distinction plus nette doit être faite au sein des services des ressources humaines entre la gestion de proximité du dialogue social et l'approche stratégique des ressources humaines. Pour ce faire, la pratique des accords-cadres conclus au niveau supérieur et renvoyant à des accords d'application aux niveaux subordonnés doit être encouragée. Au sein de la

fonction publique territoriale, la mutualisation des négociations entre employeurs, déjà bien amorcée, doit se poursuivre.

Certains nouveaux leviers de la politique des ressources humaines, comme la médiation, sont peu utilisés. Dans le cas de la médiation, le champ d'application ouvert par les employeurs est souvent trop limité et les organisations syndicales font état d'une relative méconnaissance de ce dispositif par les agents. Un effort de promotion est à envisager.

Si les pouvoirs publics souhaitent que la logique conventionnelle se développe au sein de la fonction publique, les droits et moyens des acteurs du dialogue social doivent être précisés. En premier lieu, cela requiert des formations spécifiques et partagées entre les deux parties. En second lieu, valoriser l'engagement syndical dans le déroulement de carrière des agents publics est certainement l'une des pistes à travailler. Ce sujet a depuis longtemps été peu abordé.

Enfin, de façon paradoxale, les indicateurs de la Base de données sociales (BDS) introduits par la loi de transformation de la fonction publique sont trop nombreux et

L'application de la réforme demande des transformations qualitatives de la gestion des ressources humaines

leur contenu trop disparate pour donner aux employeurs publics et aux représentants des agents une information apte à nourrir le dialogue social. Au sein de l'État, 102 indicateurs nourrissent les rapports sociaux uniques locaux et directionnels, auxquels s'ajoutent 98 indicateurs pour le rapport social unique ministériel, portant à 200 le nombre d'indicateurs suivis par les ministères. Une diminution de leur nombre et leur ciblage sur des données vraiment utiles, notamment budgétaires, sont nécessaires, pour également alléger la charge administrative des services gestionnaires.

La transformation du dialogue social au sein de la sphère publique ne peut être ni d'application quasi immédiate, ni de niveau uniforme. Des périodes de transition sont nécessaires et des pratiques parfois informelles mais ancrées dans la vie sociale doivent être,

selon la diversité des situations des administrations, prises en compte. En outre, la portée des modifications du mode de dialogue social ne se résume pas à des indicateurs chiffrés. Pour autant, ceux-ci sont indispensables pour évaluer et veiller à une application effective de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Or, force est de constater que ce suivi n'est pas organisé et que certaines conditions qui devraient accompagner les transformations qu'elle prône, ne sont pas remplies.

Aussi les juridictions financières appellent les employeurs publics à donner leur pleine mesure aux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique qui réorganise l'exercice du dialogue social, à s'engager vigoureusement à mettre un terme à certaines pratiques dérogatoires et à utiliser davantage les outils nouveaux de dialogue social dont ils disposent, comme la négociation de conventions collectives, par les recommandations suivantes.

Recommandations

- 1.** Adapter les systèmes d'information pour produire des données relatives aux moyens consacrés au dialogue social au sein de la fonction publique (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, secrétariats généraux des ministères*).
- 2.** Mettre un terme aux dispositifs accordant des droits syndicaux dérogatoires (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
- 3.** Diminuer le nombre des indicateurs de la Base de données sociales (BDS) et les centrer sur des informations stratégiques utiles au dialogue social (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
- 4.** Développer le recours aux accords-cadres (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
- 5.** Renforcer l'offre de formation initiale et continue partagée en faveur des représentants de l'administration et des agents publics (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).