



LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES

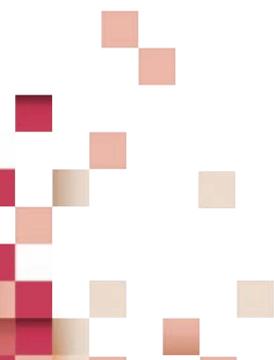


# LE DIALOGUE SOCIAL DANS LES INTERCOMMUNALITÉS :

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

SEPTEMBRE 2022

<b>ÉDITO</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>NOTE MÉTHODOLOGIQUE</b> .....	<b>7</b>
<b>POINTS À RETENIR</b> .....	<b>9</b>
<b>CHAPITRE . 1</b>	
<b>Préambule sur le profil des répondants</b> .....	<b>11</b>
1 › Un échantillon équilibré .....	13
2 › Une représentation syndicale hétérogène mais légitime .....	14
<b>CHAPITRE . 2</b>	
<b>Le dialogue social dans la fonction publique, une figure imposée ?</b> .....	<b>17</b>
1 › Perception du dialogue social .....	19
2 › Le formel versus l'informel .....	20
3 › Un dialogue social jugé régulier .....	23
4 › La réalité de la négociation .....	24
5 › Les moyens alloués au dialogue social .....	26
<b>CHAPITRE . 3</b>	
<b>Le dialogue social pour quoi faire ?</b> .....	<b>28</b>
1 › Les formes de dialogue social : l'exemple des documents cadres .....	30
2 › La gestion de la pandémie .....	30
<b>CHAPITRE . 4</b>	
<b>La réforme : progrès, repli ou statu quo pour le dialogue social ?</b> .....	<b>34</b>
1 › Les changements attendus de la loi du 6 août 2019 .....	36
2 › Une absence de consensus sur la réforme des prérogatives des CAP .....	38
3 › Coup d'accélérateur sur la négociation ? .....	40
4 › Et demain, la fusion des instances .....	43
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>45</b>
<b>ANNEXE</b> .....	<b>46</b>



La Fonction publique territoriale apparaît aujourd'hui comme le laboratoire de la « modernisation » des administrations publiques. Depuis sa création au début des années 1980, dans la foulée des lois de décentralisation, elle a connu un développement considérable, en termes d'effectifs bien sûr, mais aussi et surtout en termes de responsabilités. Initialement construite par imitation de la Fonction Publique d'État (FPE), la FPT s'est largement émancipée de son modèle, rompant avec la « rigidité » bureaucratique des administrations centrales et affirmant une prédisposition à l'innovation en matière de management des ressources humaines.

Au sein de ce processus de transformation de l'action publique locale, les intercommunalités, parce qu'elles privilégient la collégialité dans leurs prises de décision, mais surtout, parce qu'elles constituent un processus en constante évolution, induisent des modalités d'organisation et de fonctionnement qui leurs sont propres. A l'aune de son degré de maturité, chaque communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole, invente ainsi une culture administrative spécifique et dont la mise en œuvre repose sur l'intégration d'agents aux trajectoires diverses.

Dit autrement, la dynamique intercommunale est un terrain particulièrement propice à l'exploration et à l'analyse des pratiques de la FPT en matière de dialogue social. Si l'élaboration des « schémas de mutualisation » a, historiquement, constitué l'occasion pour les communautés d'analyser l'état des ressources humaines de leur territoire et d'intensifier le dialogue avec les organisations syndicales (OS), l'extension des périmètres des intercommunalités également impulsée par la loi NOTRe de 2015 a permis d'engager de véritables démarches de gestion anticipée et stratégique des personnels reposant sur un dialogue social consolidé.

En rendant notamment obligatoire l'établissement de « lignes directrices de gestion » visant à formaliser une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et à fixer leurs orientations générales en matière de promotion interne, la loi de transformation de la fonction publique de 2019 a elle-aussi contribué à intensifier les échanges avec les OS et à faciliter la traduction du projet politique de la communauté ou de la métropole en projet managérial.

Enfin, ne l'oublions pas, au regard de leurs responsabilités en matière de mobilités, de traitement et de collecte des déchets, de gestion de l'eau et de l'assainissement, du maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées ou des réseaux de THD, les intercommunalités ont vu bon nombre de leurs agents directement confrontés au virus de la COVID-19. C'est pourquoi les directions générales des communautés et métropoles se sont attachées au cours de ces deux dernières années à mener une réflexion avec les instances paritaires sur les modes d'organisation, sur les conditions de travail et sur le rôle et les missions de chacun des agents intercommunaux. Ce faisant, elles ont posé les bases d'un dialogue social renouvelé, garant de droits et de devoirs et, surtout, gage de progrès.

C'est dans ce contexte que l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) a répondu favorablement à la proposition de l'Association Réalités du Dialogue Social visant à conduire une étude explorant les modalités d'exercice du dialogue social dans les intercommunalités, évaluant l'impact des récentes réformes et s'attachant à identifier des pistes d'évolution. Bonne lecture !

Dominique GARNIER,  
Secrétaire général de l'ADGCF, en charge  
du management des ressources humaines

Yvonie RAMIS,  
Président de l'ADGCF

# 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.<sup>1</sup> C'est à l'aune de cette histoire que l'Association Réalités du dialogue social a souhaité analyser la façon dont la fonction publique territoriale<sup>2</sup> s'était emparée 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. L'enjeu est d'objectiver les objets de la négociation collective, 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.

2. Réalités du dialogue social a mené, en parallèle, un travail d'enquête auprès de la Fonction Publique Hospitalière et des Organisations Syndicales.

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.

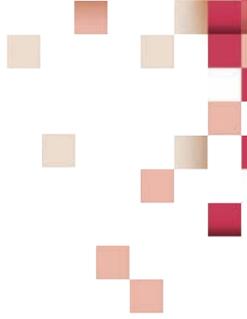
Pour la fonction publique territoriale, l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France a relayé l'enquête dans son réseau de près de 1000 Directeurs Généraux d'intercommunalités, d'où la focale sur cette catégorie d'administration locale.

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.

- **Période de diffusion** : printemps 2021.
- **Réponses obtenues** : 105 répondants DGS des communautés et métropoles.

Ce sondage n'a pas été réalisé par la méthode des quotas. Toutefois, le nombre de réponses 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 territoriaux 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 social<sup>3</sup>.

Le questionnaire comprenait trois parties - nature du dialogue social dans la fonction publique territoriale / 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.

---

3. 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 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 formation (citée explicitement dans le décret d'application de l'ordonnance du 17 février 2021) 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 parties prenantes.
  
- 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.

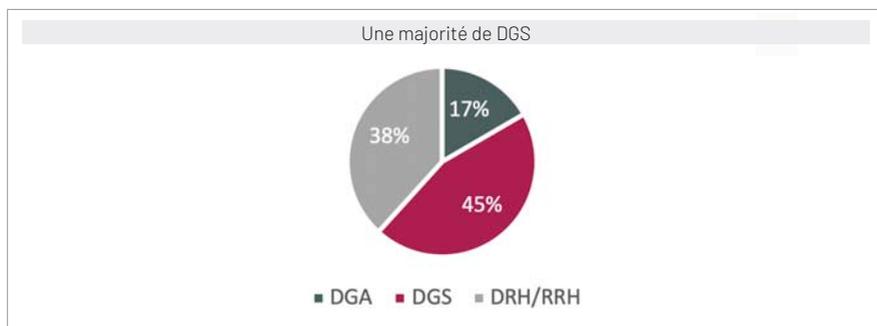
# CHAPITRE . 1



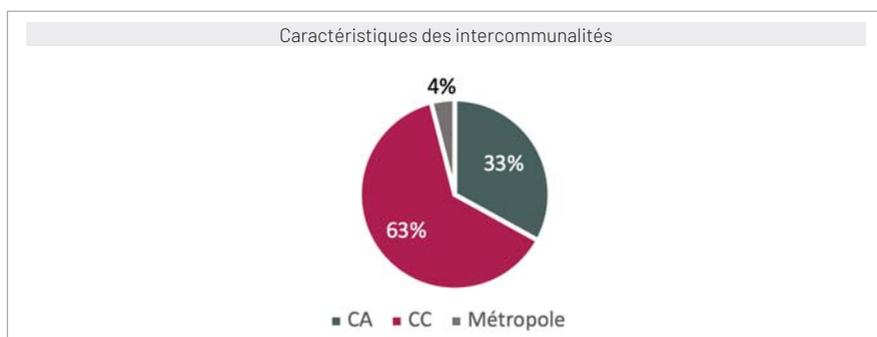
# **PRÉAMBULE**

sur le profil  
des répondants

## 1 > Un échantillon équilibré

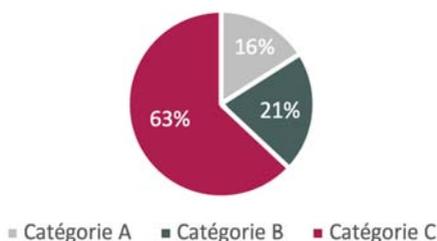


Près de la moitié des répondants exercent la fonction de directeur général, près de 40 % une responsabilité RH. Il est intéressant de souligner la présence, dans certains services RH des intercommunalités, d'interlocuteurs spécialisés dans les relations sociales : Directeur des Ressources Humaines & dialogue social ; Directeur des Relations Humaines et de l'Évolution Managériale ; Responsable du dialogue social ; Chargée de prospective RH et dialogue social...



L'échantillon d'intercommunalités est composé de 63 % de communautés de communes –moins de 50 000 habitants– et, pour un peu plus d'un tiers, de communautés d'agglomération –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 communautés de communes, 18 % de communautés d'agglomération, 2 % de métropoles et communautés urbaines–, la structure de l'échantillon apparaît relativement cohérente.

Répartition des intercommunalités par catégorie (moyenne sur l'échantillon)

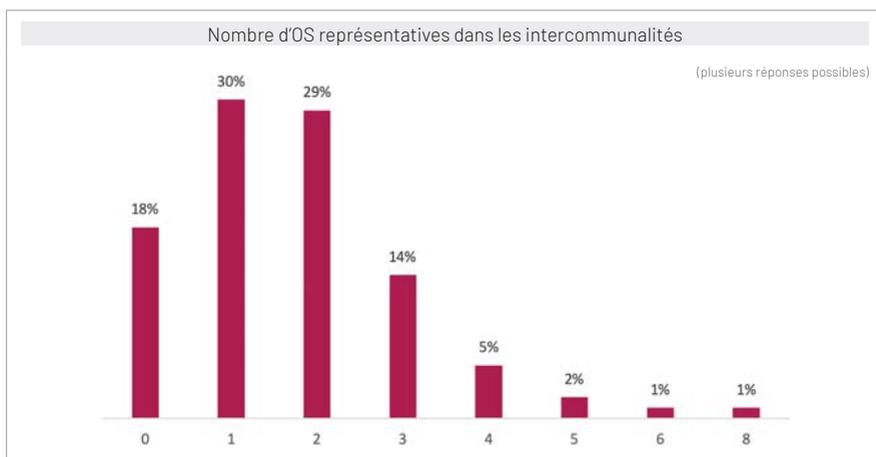
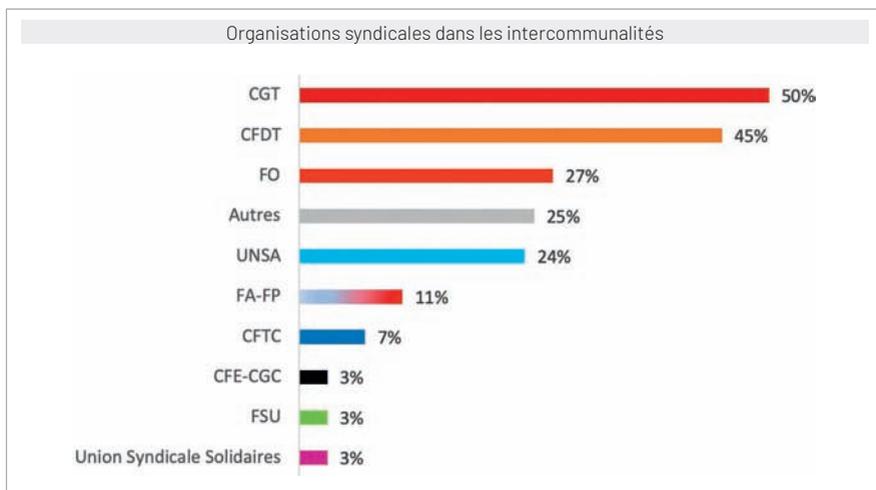


En moyenne, les intercommunalités qui ont répondu à l'enquête comptent 63 % d'agents en catégorie C. Rappelons qu'en comparaison avec les deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (76 %) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9 %). 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'utilisateur, —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.).

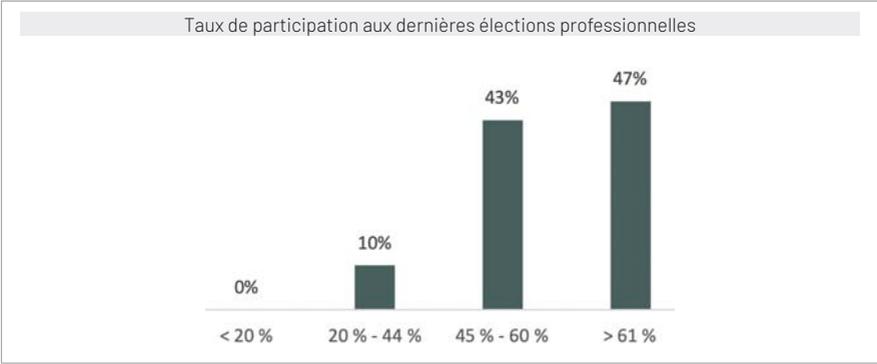
## 2 > Une représentation syndicale hétérogène mais légitime

Certaines intercommunalités enquêtées 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 intercommunalités ayant répondu, 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 référentiel<sup>4</sup> 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 intercommunalités 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.* ».

4. Référentiel publié par Réalités du dialogue social en janvier 2021 - Rubrique Actualités sur [www.rds.asso.fr](http://www.rds.asso.fr)

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 ».
- « Toute forme d'échanges d'information, de consultation ou de négociation 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

Dès lors qu'il est possible de sortir du cadre formel, il est constaté une **diversification des parties prenantes**. 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.

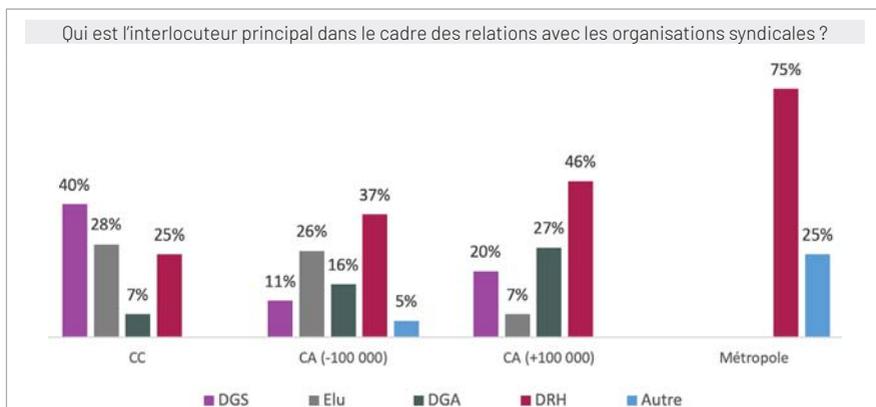




Toutefois, dès qu'il s'agit de relations hors instances ou plus informelles, les interlocuteurs diffèrent. **Avec les organisations syndicales, les DRH et les directeurs généraux sont en première ligne.**



Dans les intercommunalités, plus le nombre d'agents augmente, plus le DRH devient l'interlocuteur des organisations syndicales.



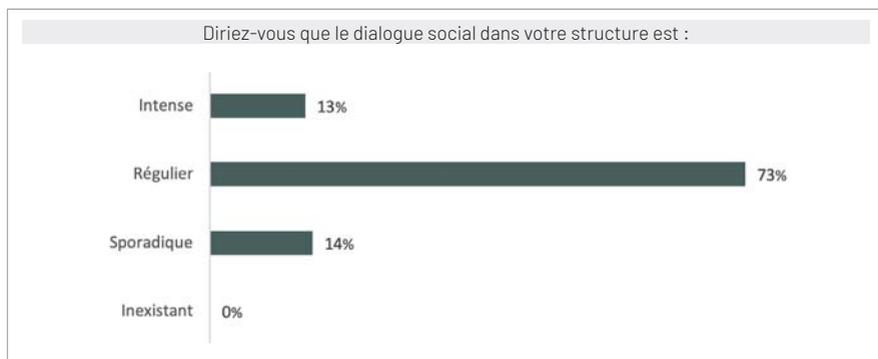
Les **instances CT et CHSCT s'inscrivent certes en tant que premier lieu de dialogue** mais les échanges directs entre employeurs et agents prennent rapidement le relais, via des réunions avec les agents ou entre membres d'une équipe. À noter que 22 % des intercommunalités font usage de « baromètres » 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.

### 3 > Un dialogue social jugé régulier

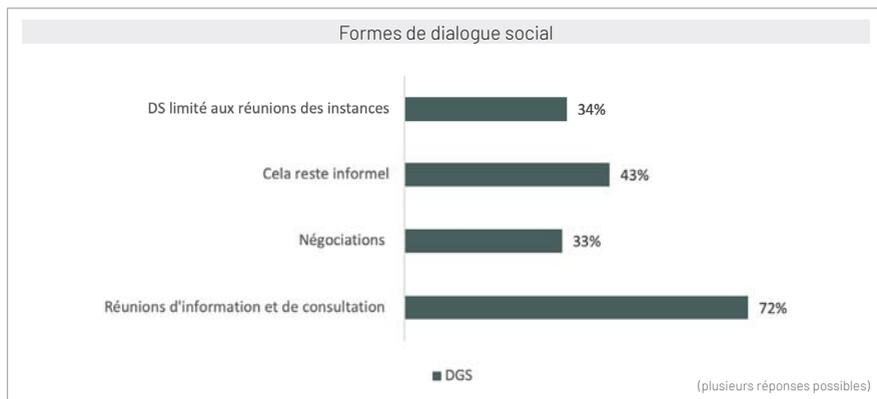
**Pour les employeurs, le dialogue social fait partie de leurs pratiques.** C'est loin d'être une nouveauté qui résulte de la réforme engagée avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. 86 % des DGS (+ DGA & DRH) d'intercommunalités considèrent que le dialogue social dans leur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



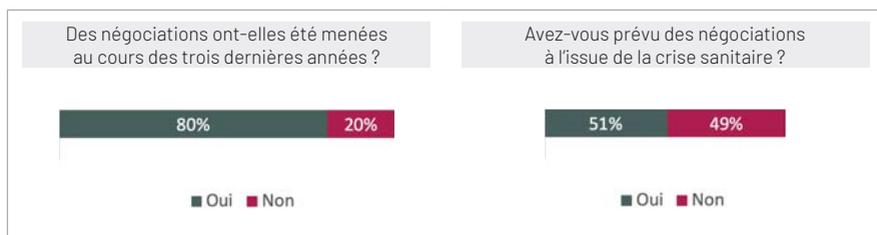
Cette **vision est beaucoup plus nuancée du côté des représentants syndicaux**, qui pour celles et ceux qui ont répondu au questionnaire considèrent effectivement le dialogue social comme régulier (40 %) mais un tiers le juge sporadique et 20 % dénonce son inexistence.

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.

**Parmi les formes de dialogue social, l'« information-consultation » prédomine. 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.



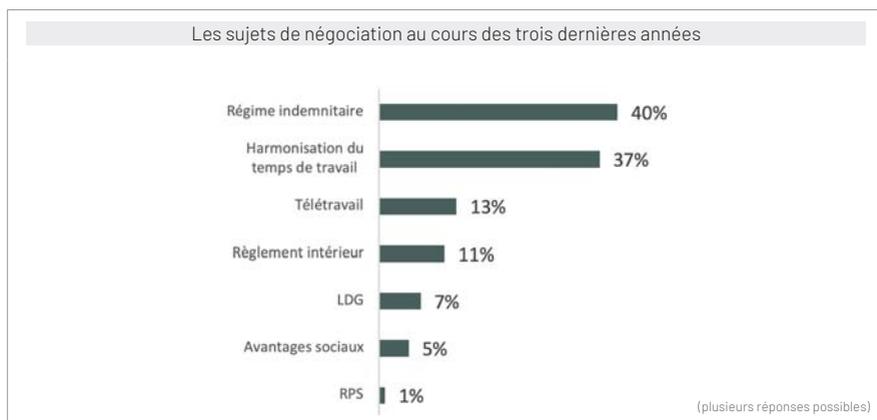
## 4 › La réalité de la négociation



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, **80 % des 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 et le temps de travail. Le télétravail s'inscrit en troisième position sous l'effet covid, après plus d'un an de pandémie.



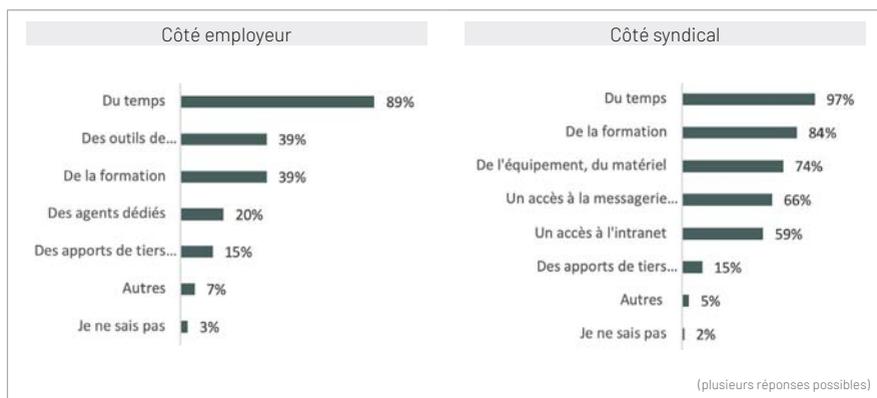
Les lignes directrices de gestion (LDG), qui ont pour vocation de fixer, de façon désormais formelle, les choix en matière de ressources humaines, ont été rendues obligatoires par la loi de transformation de la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Elles constituent un sujet de négociation pour uniquement 7% des intercommunalités enquêtées : la période de réalisation des sondages –printemps/été 2021– explique vraisemblablement ce décalage, les communautés et métropoles n'ayant pas eu suffisamment de temps pour engager un débat sur les LDG.

Concernant les thématiques privilégiées par les DGS des communautés et métropoles dans les récentes négociations, on recense le télétravail, la gestion sanitaire, les risques psycho-sociaux ou les conditions de travail, autrement dit, des sujets largement connectés à la crise sanitaire.



## 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 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 instances<sup>5</sup>. Dans cette même enquête<sup>6</sup>, 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.

5. 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.

6. Ibid.

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 ».*

# CHAPITRE . 3

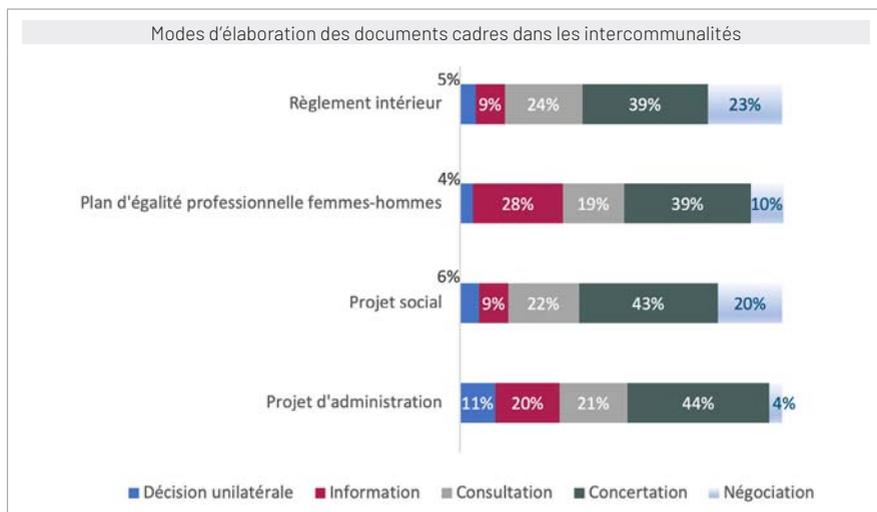


# **LE DIALOGUE SOCIAL**

pour quoi faire ?

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

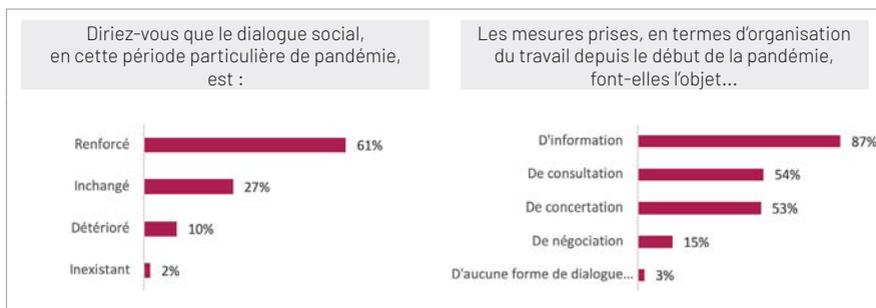
Une consultation, une concertation ou une négociation ne s'engagent et ne se gèrent pas de la même manière<sup>7</sup>. Pour l'élaboration des documents cadres, plutôt que la « négociation », la « concertation » demeure la forme privilégiée par les partenaires sociaux.



## 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.

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



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.

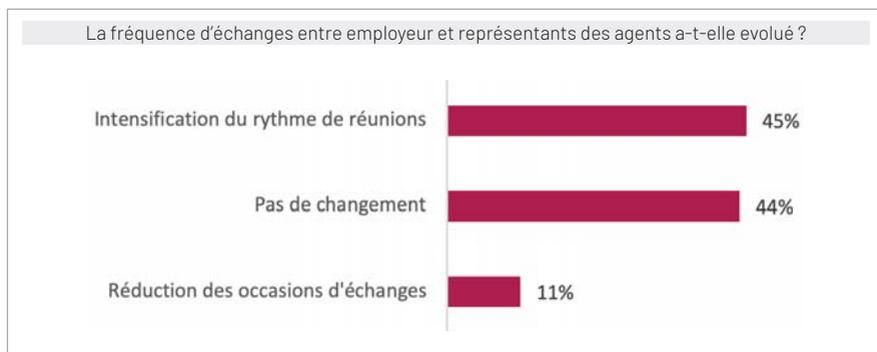
Dans le privé<sup>8</sup>, ce constat est globalement partagé avec la satisfaction des élus du personnel sur la façon dont ils ont participé et ont été consultés pour construire les dispositifs les plus adaptés pour maintenir l'activité, soutenir les entreprises et les travailleurs.

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.

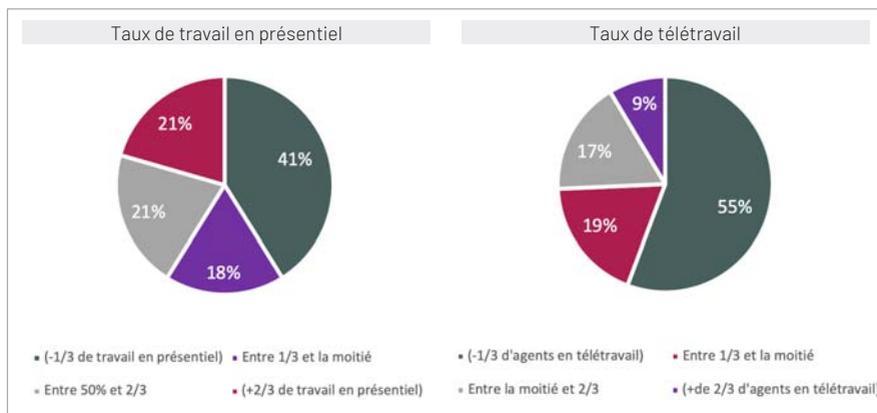
Une **différence de perception est exprimée aussi au sujet de la fréquence d'échanges entre employeur et représentants des agents**. Contrairement à la sphère du privé, **l'intensification du rythme des réunions n'a pas été observée de façon manifeste**. Sont également évoquées la mise en place de comités 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.

8. Cf. Enquêtes Réalités du Dialogue Social, ANACT/ANDRH.

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



Une des explications peut être la **propension à privilégier le présentiel pour les réunions**. Il est vrai qu'au sein de la Territoriale, 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 accompagné, en particulier lors de la 1<sup>re</sup> 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.**



# 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<sup>9</sup>. Elle instaure notamment **les lignes directrices de gestion. Ce nouvel outil managérial est considéré par les DGS des structures intercommunales comme la mesure la plus utile.**

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

- Définition/publication des LDG RH post concertation avec représentants du personnel (64 %)
- Élargissement du recours au contrat (46 %)
- Harmonisation de la durée légale du temps de travail à 1607 heures (44 %)
- Développement de l'apprentissage (42 %)

Parmi les autres priorités exprimées par les employeurs territoriaux —plus de 30 % de réponses—, on recense 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 : les enjeux d'égalité, dont la lutte contre les écarts de rémunération femmes/hommes, en première position devant les LDG, une mesure citée aussi par 39 % des DGS.

S'agissant **des mesures jugées les moins utiles (+ de 25 % de réponses), le top 4 énonce :**

- 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 %)

---

9. Voir l'intégralité des réponses en annexe 3.

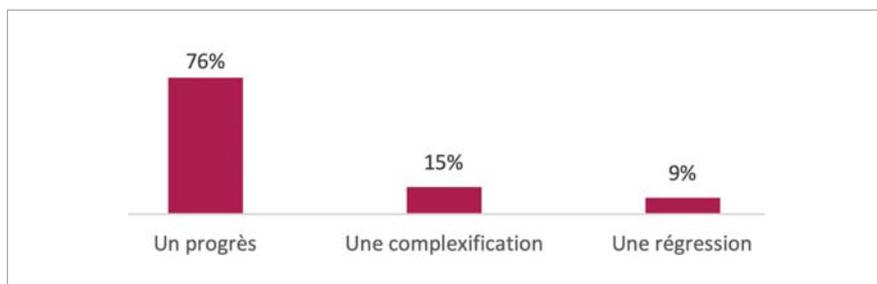
**Employeurs et représentants du personnel reconnaissent à plus des deux tiers avoir déjà eu des échanges sur certains de ces points modifiés ou créés par la loi de transformation de la fonction publique.** Le **sujet phare** correspond à la définition et la publication des **LDG** (pour environ la moitié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

Quoi qu'il en soit, le **processus de « négociation »** n'apparaît pas encore **très « mature » dans les communautés et métropoles** et se caractérise de fait par sa faible formalisation (27 % accords/protocoles).



## 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 territoriaux 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 :

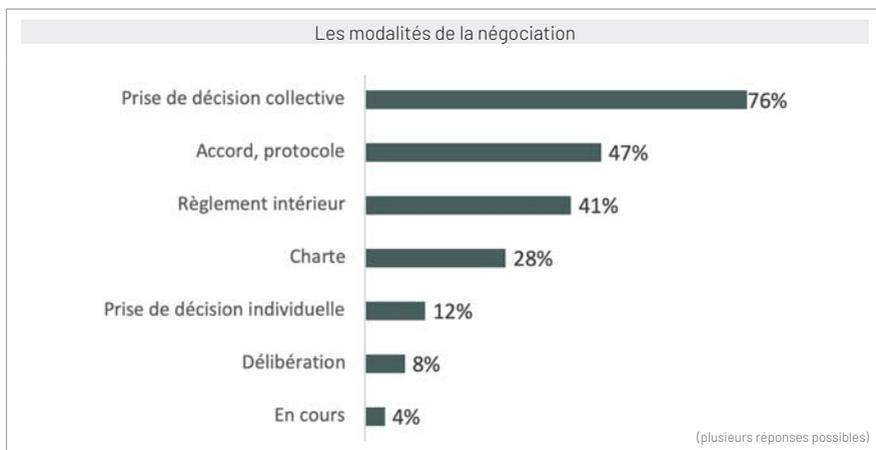
- « Risque d'avancements au bon vouloir de l'encadrement ».
- « Perte d'informations pour les représentants des personnels ».
- « Trop de pouvoir aux mains de la direction et du DRH ».
- « Manque de visibilité sur les passages de grade ou de promotion interne ».
- « Cela nous prive d'un mode de communication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

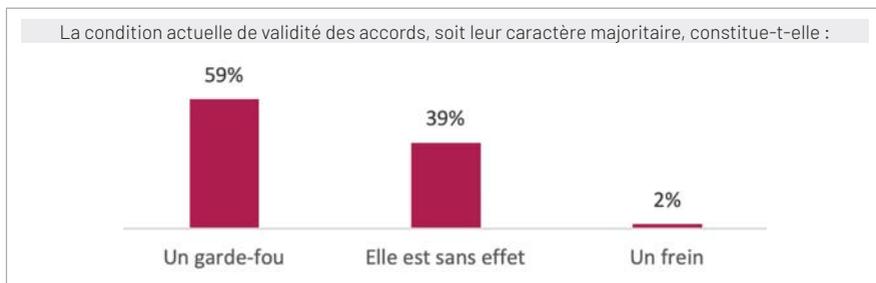
L'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 apporte plusieurs innovations :

- **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<sup>er</sup> 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 majoritaire<sup>10</sup> 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.

10. 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.

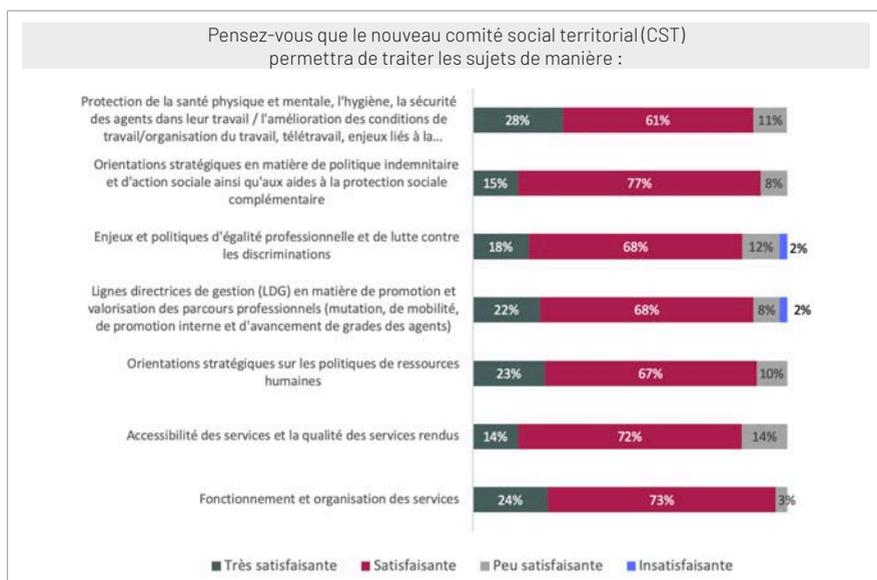


Quoiqu'il en soit, **il est encore trop tôt pour apprécier les effets sur la dynamique de négociation**. **A plus de 85%, les employeurs répondent ne pas avoir reçu de demandes de négociation de leurs interlocuteurs syndicaux**. Et lorsqu'il y en a eu, elles portaient sur les sujets « classiques » de 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. À 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 DGS interrogés 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%). 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 ? Enfin, dans quelle mesure la réforme de la protection sociale complémentaire (PSC) et l'ouverture du débat sur la santé des agents territoriaux vont-ils renouveler la pratique et le contenu du dialogue social au cours des prochaines années ?

## ➔ 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).



LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES

22 rue Joubert . 75009 Paris  
01 55 04 88 19  
[www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr)



219 bd Saint-Germain . 75007 Paris  
01 40 64 72 00  
[www.rds.asso.fr](http://www.rds.asso.fr)