



Dépêche 05/02

17 janvier 2002

Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique : les conclusion du rapporteur

Monsieur le Ministre,

Vous m'avez confié la mission, en juillet 2001, d'engager une réflexion d'ensemble sur le dialogue social dans la fonction publique. J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint le « Livre blanc » issu de cette réflexion.

Je tiens avant toute chose à souligner que cette mission n'aurait pas pu être menée à bien, dans les délais convenus, sans la collaboration, qui m'a été extrêmement précieuse, de Madame Marie-Ange de Mesnil du Buisson, inspectrice générale des affaires sociales. Tout au long de son déroulement nous avons fait équipe et le document final est notre œuvre commune.

Je tiens également à souligner ici la qualité de l'accueil qui nous a été réservé par l'ensemble de nos interlocuteurs, responsables de l'administration, dirigeants syndicaux, experts que nous avons consultés. Avec tous nous avons pu avoir des échanges approfondis, courtois et constructifs. Ce livre blanc leur doit beaucoup et qu'ils en soient ici remerciés.

Vous avez souhaité que notre travail permette de tracer de la situation actuelle du dialogue social dans la fonction publique un état des lieux contradictoire et qu'il débouche sur des propositions aussi consensuelles que possible.

La première demande s'est révélée plus facile à satisfaire que la seconde.

Certes les constatations qui sont faites et les jugements qui sont portés dans la première partie du Livre blanc, consacrée à l'état des lieux, peuvent prêter à discussion. Mais je crois pouvoir dire qu'ils n'ont été formulés qu'après une très large consultation des acteurs en présence et des connaisseurs du sujet et qu'ils font un large écho aux points de vue exprimés au cours de ces rencontres.

S'agissant en revanche des actions à mener, des réformes à engager, il est clair que les positions de départ des divers partenaires du dialogue social sont loin d'être identiques. Il existe des différences notables entre les analyses des différentes organisations syndicales et il n'y a pas non plus homogénéité de points de vue du côté des employeurs publics.

Dans ce contexte les propositions formulés dans le livre blanc n'auraient pu être pleinement consensuelles qu'à la condition de rester anodines.

Ce n'est pas l'approche que j'ai retenue.

Il m'a paru préférable de chercher à faire progresser la réflexion en avançant sous ma propre responsabilité un certain nombre d'orientations, qui tiennent compte bien entendu des observations et des idées recueillis au cours de mes rencontres, mais autour desquelles il n'y a pas nécessairement unanimité. Mon ambition aura été ainsi de nourrir, d'enrichir, un « dialogue sur le dialogue » qui devra se poursuivre et dont on peut espérer qu'il puisse déboucher le moment venu sur une réforme d'ensemble.

Les orientations proposées s'inscrivent très clairement dans le cadre de la conception française de l'Etat et de la fonction publique. L'accomplissement des missions d'intérêt général pour le compte des collectivités publiques n'est pas une activité professionnelle comme les autres. Elle justifie l'existence d'un régime spécifique de relations du travail dont l'expression se trouve, en ce qui concerne notre pays, dans les lois de 1983, 1984 et 1986, qui constituent le statut général de la fonction publique et qui placent le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire. Cette conception, sous des formes diverses, est partagée par d'autres pays. Je la considère comme pleinement fondée.

Ceci n'interdit pas, bien au contraire, de s'interroger sur l'efficacité du système de dialogue social dans la fonction publique tel qu'il s'est mis en place, d'abord à la libération avec l'appareil de concertation des commissions administratives et comités techniques paritaires, puis dans le dernier quart de siècle avec l'apparition et un début de consécration de procédures de négociation.

A cet égard les points de vue recueillis sont souvent réservés ou négatifs. Certes le dialogue existe et certains l'ont rencontré. Il obtient parfois des succès. Mais il connaît aussi beaucoup d'échecs et tant les responsables administratifs que les organisations syndicales et les agents publics eux-mêmes sont conduits à mettre en doute son efficacité, voire son utilité. Il en résulte un climat général de désenchantement où alternent courtes phases de conflit et longues périodes de passivité et dont pâtissent aussi bien les administrations que les organisations syndicales.

Le temps de l'échange régulier, constructif et responsable n'est pas celui que l'on connaît le plus souvent.

En l'état de cette situation des réformes relativement importantes sont devenues nécessaires. Elles devraient à mon avis s'orienter dans trois directions.

Force est de constater en premier lieu que le dispositif de concertation mis en place il y a maintenant un demi-siècle a vieilli. On peut même dire que dans l'une de ses composantes, celle des comités techniques paritaires, il s'est quelque peu fossilisé.

Ce dispositif demeure valable dans son principe. Mais je pense que l'on doit chercher à le revivifier.

Je propose à cet effet que l'on renonce à la fiction du paritarisme dans l'organisation des comités techniques. Ceux-ci, comme c'est déjà le cas dans la fonction publique hospitalière, deviendraient le lieu d'une discussion directe entre les responsables de l'administration et les représentants élus du personnel. Des élections spécifiques, auxquels participeraient l'ensemble des fonctionnaires et agents publics concernés, titulaires ou non, seraient organisées pour leur constitution. Leurs attributions seraient élargies de façon à leur permettre d'intervenir le plus en amont possible du processus de décision. Ils acquerraient la capacité de faire procéder à des études ou enquêtes. Leurs avis exprimeraient clairement la position majoritaire au sein de la représentation du personnel. C'est dans le cadre ainsi recomposé que se déroulerait la concertation plus que jamais nécessaire sur les questions d'ordre général touchant à la mise en œuvre des politiques publiques et à l'organisation et au fonctionnement des services.

En second lieu, le moment me paraît venu de ménager à la négociation et à la convention, dans notre droit de la fonction publique, la place qui leur revient logiquement dans un pays qui reconnaît la légitimité de l'action collective.

Je propose à cet effet la définition d'une procédure nouvelle d'homologation des accords conclus dans la fonction publique, qui serait mise à la disposition des négociateurs et qui conférerait une valeur réglementaire aux stipulations de ces accords.

Cette procédure, dont j'ai essayé de dessiner les contours possibles, même si certaines de ses modalités demandent encore à être affinées, me paraît compatible dans son principe avec les règles de notre droit public. Elle pourrait être dans la pratique un élément catalyseur pour l'introduction de comportements nouveaux dans la rédaction et la conclusion des accords.

Son instauration devrait, pour assurer la cohérence d'une réforme d'ensemble, se combiner avec trois autres mesures : l'extension du champ légal de la convention, dans le prolongement de la pratique observée ces dernières années ; l'institution d'une obligation de négocier, annuelle sur l'évolution générale des salaires, périodique sur les autres sujets ; la référence au principe majoritaire, selon des modalités qui devront être soigneusement pesées, dans la définition des conditions de validité des accords.

J'ai conscience de ce que ce volet des propositions du livre blanc n'est pas le plus aisé à mettre en œuvre. Il oblige à innover dans un domaine où les positions de départ ne sont pas concordantes. Il me paraît cependant essentiel de le retenir si l'on entend ouvrir progressivement la voie à une nouvelle pratique, plus responsable de part et d'autre, de la négociation collective dans la fonction publique.

Il conviendrait enfin, en troisième lieu, de repenser les modalités concrètes du dialogue social de façon à les adapter aux caractéristiques de chacune des trois fonctions publiques et à mieux faire coïncider, pour l'ensemble qu'elles constituent comme dans chacune d'elles, les lieux du dialogue et ceux de la décision. C'est ce que nous avons appelé la « réarticulation » du dialogue social.

La mise en œuvre de cette orientation passe notamment par une distinction plus claire entre les questions communes aux trois fonctions publiques et celles qui sont propres à chacune d'elles ; par la recherche d'une meilleure combinaison entre la négociation sur l'évolution générale des salaires et la négociation sur les indemnités et les avantages statutaires ; par une répartition plus précise des thèmes et des lieux du dialogue au sein des échelons ministériels et territoriaux de la fonction publique de l'Etat ; par l'encouragement à la déconcentration du dialogue, pour autant qu'elle soit le corollaire d'une déconcentration réelle des compétences et des procédures ; par l'émergence progressive, au sein de la fonction publique territoriale, d'une représentation collective des employeurs qui n'existe encore pas aujourd'hui ; par une meilleure organisation du travail gouvernemental dans le domaine de la fonction publique.

Sur ces différents points des pistes de solution sont présentées dans la troisième partie du livre blanc. Certaines d'entre elles méritent approfondissement, notamment en ce qui concerne la fonction publique territoriale.

Ce livre blanc ne traite pas d'une question qui, à juste titre est considérée comme importante par les organisations syndicales de fonctionnaires, celle des droits syndicaux.

Je ne sous-estime ni l'importance de cette question ni son lien avec le thème du Livre blanc. Il est évident que le bon déroulement du dialogue social suppose que les interlocuteurs en présence disposent des capacités et des moyens nécessaires à sa conduite. La reconnaissance des droits syndicaux, assortie des dispositions matérielles qui en permettent l'exercice effectif, est une pièce essentielle du système des relations sociales dans la fonction publique.

Des dispositions existent depuis longtemps sur ces points, mais elles ne sont pas intangibles et elles pourraient le cas échéant être améliorées.

Si par exemple l'on devait renforcer le dialogue au niveau territorial il faudrait en tirer les conséquences en terme de décharge de services, de formation et des moyens matériels pour les organisations appelées à y participer.

Ce sujet n'aurait pu être abordé utilement que sur la base d'une étude approfondie qui ne pouvait raisonnablement être menée dans les délais impartis pour l'établissement de ce Livre blanc. Mais il va de soi que son existence ne doit pas être oubliée et qu'il devra être abordé en corollaire de toute réforme éventuelle.

Il est souvent question à l'heure actuelle de la réforme de l'Etat, de ses objectifs, de son rythme, de ses méthodes.

La réflexion qui m'était confiée n'avait pas cet objet mais elle n'était pas sans rapport avec lui. J'ai toujours été et je reste convaincu que la réforme de l'Etat ne se fera pas sans le concours actif des agents publics ni en opposition avec les organisations qui les représentent.

Cela suppose une concertation réelle et approfondie menée suffisamment en amont sur les objectifs et le contenu des réformes. Elle devrait trouver un support supplémentaire, dont je propose d'explorer dès maintenant les virtualités, dans la nouvelle procédure budgétaire instituée par la loi du 1^{er} août 2001.

Cela suppose aussi, le moment venu, une négociation documentée et responsable sur les aspects sociaux de ces réformes.

Dans cette perspective l'amélioration de l'efficacité du dialogue social dans la fonction publique n'est pas seulement l'un des objets possibles de la réforme de l'Etat. C'est aussi l'une des conditions nécessaires à sa réalisation d'ensemble.

Jacques FOURNIER