



**UNION INTERFEDERALE DES AGENTS DE LA
FONCTION PUBLIQUE FORCE OUVRIERE**
46, rue des Petites Ecuries 75010 – PARIS
(Tél. : 01.44.83.65.55)



Flash Info

du 20 janvier 2011

DROITS ET MOYENS DES ORGANISATIONS SYNDICALES

Réunion DGAFP du 17 décembre 2010 (Cf. Annexe 1)

Le 17 décembre 2010, l'administration a convié les organisations syndicales au groupe de travail sur les droits et moyens syndicaux dont le thème portait sur « **les moyens humains attribués aux OS** ».

La délégation FO était constituée de Luc DELRUE (FSPS-FO) et de Claude SIMONEAU (FGF-FO).

En préambule et afin de répondre aux interrogations des organisations syndicales sur le statut précis de ces réunions, la DGAFP a précisé que nous étions dans le cadre de groupes de travail permettant de déboucher sur une négociation. Celle-ci devrait s'ouvrir après la publication de la circulaire relative à la négociation dans la fonction publique.

Sur les documents remis sur table, listant les thèmes pouvant être abordés lors de ces groupes de travail, plusieurs organisations syndicales ont fait remarquer que le droit des agents avait été oublié. La DGAFP modifiera son document dont une nouvelle version devrait nous être transmise.

L'ensemble des organisations syndicales a clairement signifié à l'administration être attaché au maintien des dispositions des décrets existants dans les trois versants de la fonction publique, de leur spécificités ainsi que du maintien des droits conquis dans les différents ministères.

Cependant et compte tenu de la multiplication des réunions, des instances de concertation ou de négociation, les organisations syndicales ont revendiqué des droits supplémentaires.

Par ailleurs, elles ont refusé de façon unanime la globalisation des moyens et la fusion des autorisations spéciales d'absence (ASA) et/ou décharges d'activité de service (DAS).

Sur la question de la base à retenir pour calculer les droits syndicaux certains signataires des accords de Bercy, notamment la FSU souhaite changer la règle du jeu et ainsi garder une représentativité calculée sur les résultats obtenus lors des élections aux CAP tout en gardant celles calculées sur les élections aux CT.

Pour sa part l'administration n'a rien dévoilé de ses intentions lors de ce groupe de travail. Pour autant, elle a fortement insisté sur la globalisation des moyens et sur le droit qui pourrait être dédié à l'élu dans la logique des accords de Bercy.

Néanmoins, quel paradoxe d'entendre toutes les organisations syndicales déclarer « rester attachées aux acquis des décrets relatifs aux droits syndicaux dans les différents versants de la Fonction Publique », rejoignant ainsi les positions de Force Ouvrière et mettant l'administration dans une position inconfortable.

Plusieurs organisations syndicales ont demandé la possibilité du report du droit syndical d'une année sur l'autre en s'appuyant sur la « mutualisation départementale » pratiquée dans la Fonction Publique Hospitalière (FPH). Cette discussion aura permis de préciser le cadre de ce dispositif spécifique qui repose sur une mutualisation des heures syndicales non utilisées ou refusées dans les établissements de moins de 500 agents.

Ces heures sont mutualisées, chaque année, au plan départemental puis attribuées aux organisations syndicales en fonction des résultats qu'elles ont obtenu aux Commissions Administratives Paritaires départementales (CAPD).

Là encore, contrairement à la logique des accords de Bercy (et c'est tant mieux), toutes les organisations syndicales de la FPH demandent le maintien du statu quo, c'est à dire un droit mutualisé qui doit continuer à être calculé sur la base des CAPD.

Ce point est à rapprocher du vote majoritaire intervenu, lors du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière (CSFPH) du 6 décembre dernier, sur l'article 1 du projet de décret Comité Technique d'Établissement (CTE), qui réduit de manière significative le nombre de sièges. Par 18 voix pour (les organisations syndicales), 9 contre (l'administration), et 3 abstentions (la FHF), l'amendement réintroduit le nombre de sièges actuels.

Ce qui est en quelque sorte à l'opposé des objectifs des accords de Bercy (!!!).

Cette réunion illustre parfaitement que les orientations gouvernementales sur ce sujet ne sont pas partagées par les organisations syndicales, y compris celles qui ont signé les accords de Bercy.

Pour FO, rien n'est donc joué !

Nous continuerons de défendre les droits acquis dans les trois versants de la fonction publique respectant ainsi leurs spécificités et ceux conquis dans les différents ministères.

Réunion DGAFP du 6 janvier 2011 (Cf. annexe 2)

Une nouvelle réunion du groupe de travail sur les droits et moyens syndicaux a été organisée par l'administration le 6 janvier. Le thème de cette réunion portait sur les moyens matériels et financiers attribués aux organisations syndicales

Philippe SOUBIROUS et Yann HAMON étaient présents pour la FGF-FO et, d'Yves KOTTELAT et Denis BASSET pour la Fédération SPS FO.

En préambule, la délégation FO a dénoncé la méthode de travail de l'administration qui nie les différences existant entre les trois versants de la Fonction publique. Nous avons réclamé pour le moins des discussions séparées (*). Ainsi, dénonçant ces incohérences sur la méthode, FO a rappelé à la DGAFP l'existence d'un rapport sur ce sujet à la FPT.

Concernant le thème de la réunion (voir le II de l'annexe 2 jointe) et s'appuyant sur le fait que Force ouvrière :

- N'est pas signataire des accords de Bercy,
- N'a pas demandé la mise en place des CT,
- N'est pas demandeur sur le changement de règles de représentativité, ni le réexamen du droit syndical contenu dans les décrets en vigueur dans les trois versants de la Fonction Publique.

Nous avons souligné que cela ne servait à rien d'engager des discussions avec l'administration sur la distribution des moyens si la clé de répartition demeurait inconnue.

En effet, pour FO le fait générateur du droit syndical est déterminant. Il faut que l'administration soit beaucoup plus clair et joue « carte sur table ». L'octroi des moyens dépendra-t-il des sièges ou du pourcentage de voix obtenues ?

Nous avons insisté sur le principe constitutionnel selon lequel les salariés sont doublement représentés par leurs organisations syndicales et par leurs délégués. Le résultat électoral doit être distingué de l'audience.

Actuellement, le nombre de voix obtenues aux élections CAP génère les militants permanents.

L'organisation syndicale existe donc en dehors de l'élu – cela doit continuer – c'est un enjeu démocratique.

1 - Distinguer les moyens humains des moyens matériels dont les locaux

FO refuse la valorisation (monétisation) et/ou la fongibilité des moyens (l'administration s'interrogeant sur la prise en compte du coût de la masse salariale des permanents). Une telle possibilité déjà évoquée par le précédent DGAFP répond pleinement aux exigences de la LOLF pour laquelle tout a un prix et doit être chiffré.

Concernant les décharges d'activité, la délégation FO a rappelé que les propositions du gouvernement ne sont pas faites à droit constant. Actuellement les DAS reposent sur les CAP, demain sur les CT. Il faut donc connaître la quantité des droits actuellement octroyés sur les CAP et évaluer son niveau sur les CT (ainsi nous saurons si nous sommes gagnants ou perdants en masse).

2 – Obligation de loger et d'équiper les organisations syndicales

Un des droits fondamentaux des syndicats de salariés est d'être logé par l'employeur. Depuis les bourses du travail jusqu'aux décrets de 1982 en vigueur dans les trois versants de la Fonction Publique en passant par le code du travail, l'attribution de locaux est un élément fondateur du droit syndical.

Pour FO, ces décrets pourraient toutefois être actualisés pour tenir compte des technologies modernes de communication.

3 – Comptabilisation – administration – distribution des droits

FO insiste de nouveau sur la prééminence de l'organisation syndicale. Il y a d'un côté le droit du délégué et de l'autre le droit du syndicat. Sans oublier que l'élection du premier a lieu dans le cadre d'une liste syndicale. Pour FO, cette volonté de l'administration s'apparente plutôt à une chasse aux moyens. En conséquence FO n'est pas favorable à fondre ASA et/ou DAS.

En réponse à l'administration qui avance sa volonté de transparence dans les moyens accordés, FO affirme que cela existe déjà. Nous nous méfions de l'utilisation d'une pseudo-transparence avec pour objectif d'évaluer, de valoriser mais en réalité d'opposer les syndicats, fédérations et organisations syndicales du secteur public entre eux.

(*) : Le 24 janvier 2011, une discussion spécifique à la FPH est acquise.

Groupe de travail « Droits et moyens syndicaux »

Réunion n°4 – 17 décembre 2010

Moyens humains attribués aux organisations syndicales

I. Constat :

Le droit syndical français se caractérise par la **prédominance des moyens humains** attribués aux organisations syndicales par rapport aux autres catégories de moyens (matériels ou financiers).

Ce système s'avère **relativement complexe à la fois dans son architecture et son application** :

- Un **système de décharges d'activités interministérielles** pour la FPE (75) coexiste avec des **misés à disposition au niveau national** pour la FPT (103) et la FPH (84) pour les organisations syndicales membres de chaque conseil supérieur. Depuis 2007, les mises à disposition non prononcées peuvent par ailleurs donner lieu à compensation financière dans la FPT.
- Des **autorisations spéciales d'absence plafonnées** (art.13) et **contingentées** (art.14) sont attribuées pour participer aux **réunions propres aux organisations syndicales** (congrès, etc). Les contingents de l'article 14 sont exprimés en heures dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, en jours pour la fonction publique d'Etat, avec, dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, une répartition en deux sous-contingents pour tenir compte de la représentativité nationale et locale.
- Des **autorisations spéciales d'absence non contingentées pour participer aux réunions des instances de concertation et aux groupes de travail** organisés par l'administration (art.15). Les trois textes prévoient spécifiquement que la durée de l'autorisation d'absence tient compte de la durée prévisible de la réunion, d'un délai de route et d'un temps de préparation et de compte rendu des travaux. En revanche, la liste de ces instances varie d'une fonction publique à l'autre.
- Des **décharges d'activité de service contingentées** (art. 16) **dont la finalité n'est pas définie dans le texte** et qui sont calculées en fonction de barèmes et de modes de comptabilisation des effectifs propres à chaque fonctions publique, un point commun étant la dégressivité. Leur répartition dans la FPT et la FPH s'effectue en tenant compte de la représentativité des organisations syndicales aux niveaux local et national (deux sous-contingents), le décret FPH prévoyant en outre le report des heures inutilisées au cours d'une année et leur mutualisation. Dans la FPE, ce principe a été confirmé par le juge administratif, sans qu'une disposition en ait précisé les modalités d'application à ce jour.
- Quelque soit la fonction publique considérée, le **détachement pour exercer un mandat syndical** est accordé de plein droit aux fonctionnaires qui en font la demande.

Plusieurs difficultés peuvent être relevées **dans les textes actuels** ou dans leur application, qui portent à la fois **sur les modes de calcul et de répartition de ces moyens humains** :

- Des **différences de périmètre pris en compte**, notamment dans la fonction publique de l'Etat, qui aboutissent dans certains cas à exclure certains services ou opérateurs d'un barème commun, entraînant certaines inégalités compte tenu de la dégressivité des barèmes.
- Une **certaine hétérogénéité dans la détermination des effectifs**, exprimés, selon les cas, en emplois physiques ou en effectifs réels payés, en effectifs budgétaires ou en ETP, ainsi qu'en jours de travail ou en heures travaillées.
- Des **hypothèses parfois divergentes de la durée annuelle du travail** par la non prise en compte de la réduction du temps de travail ou des temps partiels, conduisant, à barème égal, à un faible degré de corrélation entre la taille de la collectivité et les droits accordés et à une majoration des droits alloués dans certaines collectivités ou certaines administrations.
- Une **appréciation de la notion de représentativité** qui s'effectue, dans la FPE, sur la base de types d'élections différents et en tenant compte de façon variable de la représentativité aux niveaux local et national.
- Des barèmes ne faisant pas l'objet de la révision annuelle prévue par les textes.

Ces difficultés liées à l'imprécision du cadre juridique ou à sa trop grande complexité, ont contribué pour une large part à la **très grande hétérogénéité des pratiques** constatée, d'un service à l'autre et d'une fonction publique à l'autre, par la mission interministérielle, notamment dans les deux départements du Rhône et du Loiret ainsi qu'à la mise en œuvre, en guide de solution, de pratiques innovantes telle que la fongibilité des moyens humains, notamment des ASA de l'article 14 et des décharges de l'article 16.

La mission a ainsi relevé que de nombreux services pratiquent la fongibilité des ASA, les transformant ainsi en DAS. Cette pratique permet de mieux organiser les plages d'absence des agents et les charges de service ; elle évite les absences aléatoires qui désorganisent ou conduisent à des refus pour des nécessités de service.

Par ailleurs, l'on peut **s'interroger sur la pertinence de l'architecture des moyens humains proposée par les décrets au regard de l'évolution des pratiques du dialogue social** :

D'une part, le développement de la concertation informelle ou de la négociation préalablement à tout examen d'une question ou d'un projet de texte devant les instances de concertation contribue à un **accroissement de la part représentée par les ASA article 15 dans le mandat syndical**, par rapport aux autres types de moyens.

D'autre part, le **renforcement de l'inter-ministériarité** au sein de la FPE, notamment avec la création des directions départementales interministérielles, appelle la mise en place de **souplesse en gestion pour l'attribution et la gestion de ces moyens**.

II. Enjeux soumis à la réflexion

- *Quels nouveaux champs du dialogue social conviendrait-il de prendre en compte (dialogue social européen, IRCANTEC, ERAFP, CNRACL...)?*

- *Ne faut-il pas mieux distinguer au sein des moyens humains ce qui est attribué aux organisations syndicales pour les besoins d'activité syndicale et ce qui est attribué aux représentants des personnels pour la concertation et la négociation ?*
- *Le cas échéant, ne faut-il pas évoluer vers une dotation globale en moyens humains pour les organisations syndicales, de manière à conforter leur autonomie d'action ?*
- *S'agissant des moyens dédiés aux représentants des personnels pour la concertation et la négociation, ne faut-il pas redéfinir l'articulation entre les ASA article 15 et les décharges d'activité de service ? Quelle part de ces moyens dédier à la négociation ?*
- *Comment prendre en compte la représentativité locale dans l'attribution et la répartition des moyens humains ?*
- *Quelle souplesse prévoir en termes de mutualisation ou de report d'une année sur l'autre des moyens alloués ?*
- *Quel dispositif mettre en place pour assurer un meilleur suivi de l'allocation et de l'utilisation de ces moyens humains ?*

Moyens matériels et financiers attribués aux organisations syndicales

I. Constat

1. Locaux et moyens matériels

a) La mise à disposition de locaux

L'octroi de locaux aux organisations syndicales est organisé de façon similaire dans les trois versants de la fonction publique. La seule différence notable réside dans la détermination de seuils un peu plus bas dans le cas de la fonction publique hospitalière. Il n'existe pas en revanche d'indications sur le mode de calcul des effectifs à prendre en considération pour l'application de ces seuils.

En l'absence de locaux dans l'enceinte des bâtiments, l'administration doit prendre en charge les frais de location. En pratique, la location est souvent faite par les organisations syndicales elles-mêmes, l'administration remboursant alors le loyer.

b) Les équipements et facilités matérielles

Les décrets relatifs au droit syndical sont muets quant aux équipements et facilités matérielles accordés aux syndicats (impression, reproduction, accès aux moyens informatiques...). Ils prévoient l'installation « *d'équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale* » sans autre précision, le décret applicable dans la fonction publique hospitalière prévoyant toutefois une consultation des instances paritaires sur ce point.

Cette souplesse, conçue en 1982 comme une invitation faite aux administrations à déterminer elles-mêmes les équipements et facilités matérielles adéquates en concertation avec les organisations syndicales, s'est en fait traduite par des différences d'application parfois significatives.

De même, la pratique s'est répandue de dotations de fonctionnement portant généralement sur les frais de communication, la reprographie ou les fournitures, notamment dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale. Ces dotations sont toutefois dépourvues de fondement réglementaire.

Seules les organisations syndicales représentatives peuvent bénéficier de locaux et moyens matériels.

2. Moyens financiers

Aucun des trois décrets relatifs à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique ne prévoit de moyens financiers pour les organisations syndicales.

Les moyens financiers dont peuvent bénéficier les organisations syndicales s'articulent autour des dispositions suivantes :

- *Subvention aux actions de formation syndicale dans la FPE*

L'article 34-7° de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat prévoit un congé de formation syndicale. La loi du 26 juillet 1991 a complété cet article en prévoyant que les actions de formation syndicale placées sous la responsabilité des organisations syndicales de fonctionnaires représentées au CSFPE peuvent faire l'objet d'une aide financière de l'Etat.

Cette subvention, qui n'a pas d'équivalent dans les autres fonctions publiques, est versée chaque année aux organisations syndicales représentatives siégeant au CSFPE, compte tenu du nombre de siège dont elles disposent, et non aux centres de formation en application du décret du 11 décembre 2000.

Le montant est fixé par un arrêté du ministre de la fonction publique ; le dernier date du 5 juillet 2007 et prévoit une répartition entre 8 organisations syndicales. En 2009, cette subvention s'est élevée à 2,39 millions €.

- *Subventions aux structures locales des organisations syndicales représentatives remplissant une mission d'intérêt général dans la FPT*

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a prévu l'octroi de subventions de fonctionnement par les collectivités territoriales aux structures locales des organisations syndicales représentatives. Un décret en Conseil d'Etat devait en préciser les conditions.

Faute de décret, le juge administratif a défini le cadre juridique de l'octroi de ces subventions. Dans sa décision n° 264596 Commune d'Argentan du 4 avril 2005, le Conseil d'Etat a considéré que de telles subventions sont possibles si elles présentent un intérêt public local, répondent aux besoins de la population et si elles respectent les principes d'égalité et de neutralité.

Un décret du 25 juillet 2005 a repris ces critères jurisprudentiels. Les collectivités territoriales peuvent donc verser des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives qui sont dotées de la personnalité morale et qui remplissent des missions d'intérêt général sur le territoire de la collectivité concernée. Les syndicats ne peuvent pas reverser ces subventions à d'autres personnes morales et doivent rendre compte de l'utilisation de ces subventions.

- *Compensations financières correspondant aux mises à disposition non prononcées de représentants syndicaux dans la FPT*

Depuis 2007, lorsqu'une collectivité territoriale peut prétendre à la mise à disposition d'un agent et que celle-ci n'est pas prononcée, le syndicat perçoit une somme égale au coût de rémunération nette du nombre d'agents correspondant à celui des mises à dispositions non prononcées. (Article 100 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale).

En dehors de ces cas très précis, encadrés par voie législative et réglementaire, certaines pratiques de dotations voire de subventions de fonctionnement aux

organisations syndicales ont été recensées (cf. supra). Elles posent la question de leur reconnaissance juridique et des modalités de suivi de leur utilisation.

Une obligation de transparence financière s'applique désormais aux organisations syndicales. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a en effet prévu des règles de certification et de publicité des comptes des syndicats professionnels codifiées aux articles L. 2135-1 à L. 2135-6 du code du travail.

En application de ces articles, les organisations syndicales doivent établir des comptes annuels et nommer un commissaire aux comptes et un suppléant. Elles peuvent également établir des comptes consolidés (comptes d'une personne morale sous contrôle exclusif de l'organisation syndicale sans lien d'adhésion) ou des comptes combinés (comptes d'une personne morale qui a des liens d'adhésion ou d'affiliation avec l'organisation syndicale). Par ce biais, les confédérations syndicales sont appelés à produire également les comptes de leurs syndicats affiliés. Elles doivent enfin assurer la publicité de leurs comptes.

Ces obligations s'appliquent depuis l'exercice comptable 2009, à l'exception de l'obligation d'arrêter les comptes par l'organe délibérant et de les faire approuver par l'assemblée générale des adhérents ou par l'organe collégial de contrôle prévu dans les statuts. Cette obligation entre en vigueur de façon progressive entre 2010 et 2012 selon les niveaux d'organisations professionnelles.

Ces nouvelles dispositions s'imposent aux organisations syndicales de fonctionnaires et leur impact doit être pris en compte sur le calcul et la répartition des moyens syndicaux. Toutefois, en raison de l'importance que représente la part des décharges d'activité et des autorisations spéciales d'absence dans les ressources des syndicats de fonctionnaires, des précisions au cadre juridique fixé par le code du travail sont à prévoir pour ces organisations syndicales.

II. Enjeux soumis à la réflexion

- Faut-il évoluer vers un système de subventions de fonctionnement, permettant la prise en charge des loyers, des équipements, des facilités matérielles voire de la formation syndicale ?

- Quelles modalités de suivi et de dialogue social prévoir quant à la gestion des moyens matériels et financiers ? Ne faut-il pas prévoir un bilan de la répartition et de l'utilisation de ces moyens dans le cadre du bilan social de chaque administration et en débattre annuellement au comité technique ?

- Quelle portée conférer à l'obligation de transparence financière pour les organisations syndicales de fonctionnaires ? Faut-il prévoir des adaptations au dispositif de certification des comptes prévu par le code du travail ?