



IDRH
ORGANISER POUR REUSSIR

Comparatives analysis of the main HRM processes

Public sector employment regulation

IDRH french contribution

European Personnel Management Forum
Cagliari, Chia Laguna, 29 june 2006

4 axes à cette intervention

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

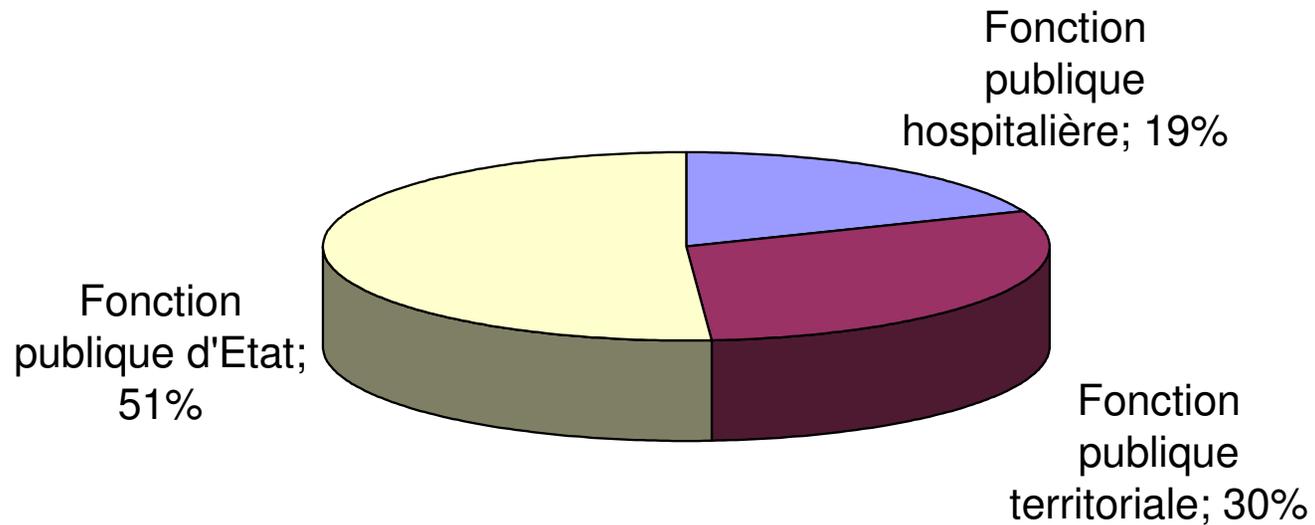
L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française

3 fonctions publiques

■ Répartition des effectifs en ETP

- ▶ **FP Etat :** 2 388 949
- ▶ **FP Territoriale :** 1 377 963
- ▶ **FP Hospitalière :** 885 018
- ▶ **TOTAL :** 4 651 930



Des effectifs qui continuent de progresser

- **Base 100 au 31 décembre 1982**

- **Résultats en 2003**
 - ▶ **+ 45% pour la Fonction Publique Territoriale**

 - ▶ **+ 28% pour la Fonction Publique Hospitalière**

 - ▶ **+ 12% pour la Fonction Publique d'Etat**

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française

Modalités de la régulation

- **Depuis 20 ans, les termes fleurissent**
 - ▶ « réforme de la fonction publique »
 - ▶ « réforme du secteur public »
 - ▶ « modernisation du secteur public »

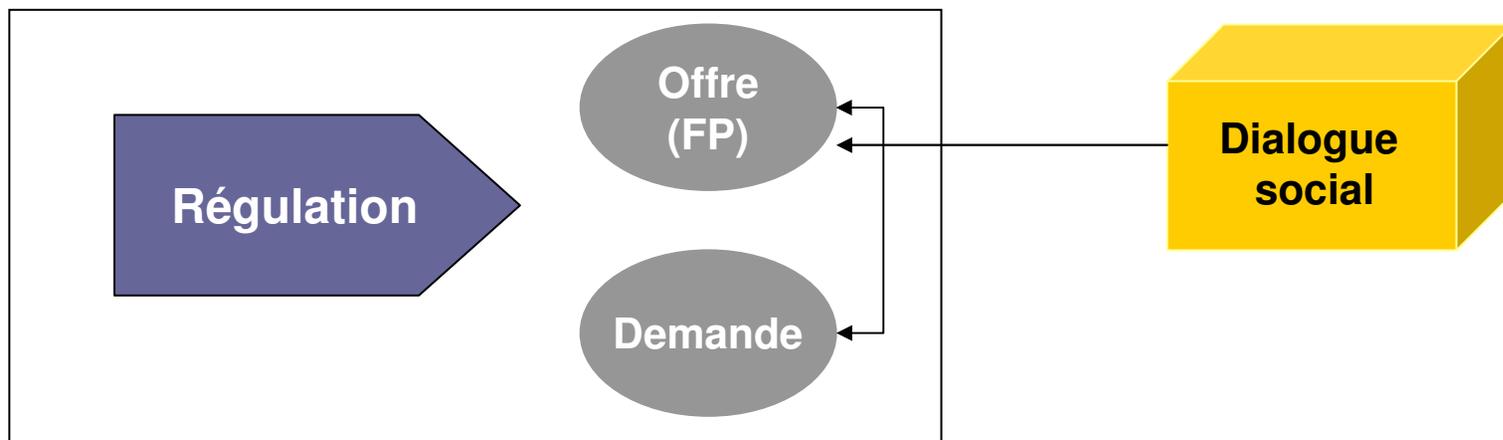
- **Les tentatives d'engager une réelle réforme de la fonction publique aussi !**

- **La seule réelle réforme engagée et aboutie : la décentralisation (1982-83) renforcée récemment**

- **A la marge il y a eu des évolutions des modalités d'emploi, de timides évolutions sur l'organisation du travail, sur l'introduction de la notion de « mérite » dans l'évaluation des fonctionnaires, la fusion en cours de certains corps, quelques évolutions en matière de formation**

Modalités de la régulation

- **Notre sentiment est que ces évolutions restent faibles au regard**
 - ▶ Des attentes exprimées par les Français sur l'amélioration de la qualité de service
 - ▶ Et surtout des enjeux en matière de finances publiques
- **Notre sentiment est que les conditions actuelles du dialogue social, aussi bien au niveau central que local, sont à la source des difficultés à réformer la fonction publique française**



Modalités de la régulation

- **Définition française du dialogue social**
 - ▶ le dialogue employeurs public - agents
 - ▶ statut des acteurs
 - ▶ organes de concertation
 - ▶ procédures d'information, de consultation et de négociation,
 - ▶ régime des accords,
 - ▶ traitement des conflits, etc

- Mais elle met plus particulièrement l'accent sur la rencontre, l'échange, le dialogue, entre l'employeur ou ses collaborateurs et le personnel et ses représentants.

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française

Le dialogue social dans la fonction publique française

- **Un système d'ensemble fondé sur les instances consultatives plus que sur la négociation collective**
 - ▶ **Les principes fixés par le statut général des fonctionnaires de 1946, élargi en 1984 et 1986 à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.**
 - Comme tous les salariés, les fonctionnaires bénéficient des droits sociaux affirmés dans le Préambule de la Constitution de 1946, et notamment de la liberté syndicale et du droit à la « participation ».
 - Le droit de grève, qui a aussi valeur constitutionnelle, « s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».
 - Mais contrairement aux autres salariés, ces droits sociaux ne sont reconnus aux fonctionnaires que depuis l'après-guerre.
 - À la Libération, droit syndical et droit de grève ont été reconnus aux fonctionnaires, à l'exception de certaines catégories participant directement à l'exercice de la force publique,

Le dialogue social dans la fonction publique française

- **Les idées fondamentales du statut général des fonctionnaires de 1946**
 - ▶ **Ce n'est pas un métier comme un autre**
 - ▶ **Le fonctionnaire remplit essentiellement une fonction sociale pour l'intérêt général**
 - ▶ **Il est nécessaire de préserver en toutes circonstances les principes d'égalité, de neutralité, de continuité et de mutabilité (adaptation à l'évolution des besoins).**
 - ▶ **Il en résulte que l'administration doit pouvoir, à tout moment, de façon unilatérale, modifier la situation de ses agents**
 - ▶ **C'est pourquoi ceux-ci sont placés vis-à-vis d'elle dans une «situation statutaire et réglementaire» (l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.)**

Le dialogue social dans la fonction publique française

- **Dans ce cadre, le principe de participation se concrétise dans la création d'organismes consultatifs où siègent les délégués des fonctionnaires**
- **Ces organismes ont compétences pour « l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière »**
- **Plusieurs types d'instances dont la composition, les compétences, le fonctionnement sont fixées par les textes particuliers à chacune des trois fonctions publiques**

Les instances consultatives en France

■ Les conseils supérieurs

- ▶ De composition paritaire, les conseils supérieurs sont les instances nationales de concertation compétentes pour les questions d'ordre général intéressant chacune des trois fonctions publiques.

■ Les commissions administratives paritaires

- ▶ Compétence consultative : Gestion individuelle des carrières

■ Les comités techniques paritaires et comités technique d'établissement

- ▶ Compétence consultative : essentiellement les questions d'organisation et de fonctionnement des services, de modernisation des méthodes et techniques de travail, sur les politiques de formation et les critères de répartition des primes

■ Les comités d'Hygiène et Sécurité (CHS)

■ Spécificité de l'action Sociale

- ▶ Par rapport au secteur privé, où elle passe par les comités d'entreprise et connaît des modalités de financement spécifiques, l'action sociale dans la fonction publique s'est développée sans encadrement juridique.
- ▶ De fait l'action sociale et les modalités de participation du personnel se caractérisent par une grande diversité.
- ▶ Ca n'est pas moins un sujet très sensible en France

Comparaison avec le cadre juridique du secteur privé en France

- L'organisation du dialogue social va plus loin en associant les syndicats aux actes de gestion des carrières individuelles.
- En revanche, le statut ne comporte en 1946 aucune référence à la négociation, et c'est sans base juridique que celle-ci a pris corps à partir de 1968, essentiellement sur les salaires.
- L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 a remis le droit en accord avec les faits en reconnaissant la négociation salariale
 - ▶ La formulation reste ambiguë : « les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ».

Comparaison avec le cadre juridique du secteur privé en France

- Depuis 1983, l'extension de la négociation à des champs nouveaux ne se fonde sur aucun texte, puisque les syndicats ne peuvent en théorie que « débattre » des conditions et de l'organisation du travail.

- Qu'il s'agisse des salaires ou d'autres sujets, l'accord auquel peut conduire une négociation n'a pas de valeur juridique propre, et ne lie ses signataires que sur le plan moral et politique.

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française

5 constats

- ▶ Le cadre fixé par le statut général a vieilli
- ▶ Le fonctionnement des instances consultatives cède souvent à la tentation d'un formalisme peu productif
- ▶ La participation et l'expression directe des agents se développent
- ▶ La question des relations entre dialogue social et dialogue avec les usagers est ouvertement posée
- ▶ Enfin le développement d'une logique de négociation, mieux adaptée à l'évolution des relations sociales dans notre société, rencontre des obstacles liés au contexte juridique et culturel propre à la fonction publique.

Le paysage syndical

- La fonction publique n'échappe pas à la baisse du nombre d'adhérents ni à la dispersion qui caractérisent le syndicalisme dans notre pays,
- Mais les organisations syndicales y conservent une **capacité de mobilisation et une représentativité importantes.**
- **Les taux d'adhésion sont en recul et sont plus faibles qu'à l'étranger**, mais demeurent supérieurs à ceux observés dans le secteur privé, plus de 20% des salariés du secteur public sont syndiqués, contre moins de 10% dans le secteur privé.

Le paysage syndical

- **Taux de syndicalisation variable au sein de la fonction publique**
 - ▶ 80% dans la police
 - ▶ 30% dans l'enseignement
 - ▶ 25% aux finances et à l'équipement
 - ▶ 15% dans la fonction publique hospitalière
 - ▶ 10% dans la fonction publique territoriale

- **La conflictualité apparaît plus forte que dans le secteur privé**

- **Il n'existe un suivi statistique des jours de grève que dans la fonction publique d'Etat et pour le secteur hospitalier ; aucune donnée n'est collectée dans la fonction publique territoriale, où le recours à la grève semble nettement moins fréquent**

La participation et l'expression directe des agents

- **L'information, l'écoute et la consultation directes** des agents sont parties intégrantes du « dialogue social »
- Les possibilités d'expression et de participation des agents dépendent beaucoup de la **qualité du management de proximité**, de la clarté des politiques définies et de leur **cohérence avec les objectifs opérationnels**.
- **L'insuffisance des compétences et des méthodes managériales** dans la fonction publique, soulignée par de nombreux travaux, est certainement un des freins majeurs à l'amélioration du dialogue social
- Il est cependant indéniable que **de nombreux progrès sont en cours** (communication interne, NTIC)

L'organisation de l'expression et du dialogue avec les usagers

- Les **méthodes** destinées à mieux connaître les besoins et les attentes des usagers, à mieux les informer et à agir avec plus de transparence, voire à organiser une phase de débat public en amont des grandes décisions, se développent
- L'administration française s'y engage **depuis quelques années**.
 - ▶ La création de la commission nationale du débat public pour les projets d'aménagement (1997), organisation des états généraux de la santé (1998), développement de « démarches qualité », assises sur des enquêtes régulières auprès des usagers, création de réunions de quartier régulières dans certaines villes, démarche de consultations des habitants (notamment sur le développement durable), introduction en 1996 de représentants des usagers dans les conseils d'administration des hôpitaux publics.
- Ce dialogue est une **condition essentielle pour la modernisation de l'action publique** et apparaît complémentaire au dialogue social au sein de la fonction publique
- Les intérêts des usagers et ceux des personnels sont parfois convergents, mais aussi parfois divergents, il est utile et même nécessaire que ces convergences et divergences soient repérées et qu'elles alimentent le dialogue social.

Le développement fragile d'une logique de négociation

- **Un développement récent, qui reste très inégal depuis 1968.**
- **Peu de négociations ont abouti**
 - ▶ Principales négociations ayant abouties, en ce qui concerne les trois fonctions publiques :
 - la rénovation, de la grille de la fonction publique par les accords Durafour du 9 février 1990 ;
 - la création du congé de fin d'activité par le protocole du 16 juillet 1996 ;
 - la résorption de l'emploi précaire, thème traité à deux reprises, qui a donné lieu aux protocoles d'accord du 14 mai 1996 et du 10 juillet 2000.

Des accords ont également été signés au niveau des ministères, en particulier le ministre de l'Éducation nationale ; mais dans le cadre ministériel la négociation est restée, sauf exception , une pratique réservée à la gestion des crises.

- ▶ Quelques accord pour la FPH, et la FPT (1 seul sur la formation en 1990)

Le développement fragile d'une logique de négociation

- **Le cas particuliers des « négociations » relatives à la réduction du temps de travail (ARTT)**
 - ▶ Développement des négociations nettement amplifié depuis deux ans dans le secteur hospitalier, mais aussi dans l'ensemble de la fonction publique à l'occasion de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.
 - ▶ Mais la négociation n'a pas abouti à la signature d'un accord d'ensemble
 - ▶ Pour la fonction publique hospitalière, les négociations conduites par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont abouti au protocole d'accord du 27 septembre 2001 signé par la CFDT, l'UNSA, la CFTC et le SNCH.
 - ▶ Dans les collectivités territoriales, le dialogue social a été conduit localement, soit sous forme de concertation, soit par l'ouverture de véritables négociations.
 - ▶ Probablement une dynamisation du dialogue social en renforçant les capacités des acteurs administratifs et syndicaux à rechercher des compromis.

Merci de votre attention !

Quelques chiffres

Modalités de la régulation

L'organisation du dialogue sociale dans la FP française

L'observation de la réalité actuelle du dialogue social dans la FP française