

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

#### Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique

NOR : TFPF2035791P

Monsieur le Président de la République,

L'ordonnance qui vous est soumise est élaborée en application de l'article 14 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cet article habilite le Gouvernement à prendre toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de « *favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans l'ensemble de la fonction publique, en :*

- *définissant les autorités compétentes pour négocier et les domaines de négociation ;*
- *fixant les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux ;*
- *définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique. »*

L'ordonnance a pour objectif de promouvoir un dialogue social de qualité et de proximité en donnant les moyens aux acteurs de terrain de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics.

Elle apporte ainsi plusieurs innovations majeures visant à encourager la négociation d'accords collectifs dans les trois versants de la fonction publique, une pratique insuffisamment développée dans les collectivités publiques.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance remplace l'actuel article 8 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires par les nouveaux articles 8 *bis* à 8 *nonies*.

Le nouvel article 8 *bis* réaffirme, en premier lieu, que les négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics relèvent des seules organisations syndicales représentatives au seul niveau national et des autorités nationales.

En deuxième lieu, il détermine, en fonction du niveau de négociation – national, local, ou à un échelon de proximité –, les autorités compétentes et les organisations syndicales représentatives habilitées à engager des négociations.

Il prévoit, en troisième lieu, la conclusion d'accords-cadres qui peuvent être soit communs à la fonction publique de l'Etat, à la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ou spécifiques à l'une des trois fonctions publiques, ou encore concerner des négociations engagées par un département ministériel ou les établissements publics qui en relèvent.

Pour tous les autres niveaux de négociation, il est possible de conclure des accords de méthode préalables à l'engagement d'une négociation.

En quatrième lieu, la détermination de l'organisme consultatif de référence permet de désigner les organisations représentatives qui siègent en son sein et qui sont habilitées à négocier. En l'absence d'organisme consultatif de référence, les conditions pour déterminer le caractère majoritaire de l'accord s'apprécient au niveau de l'organisme consultatif institué à l'échelon administratif de proximité supérieur le plus proche du périmètre des agents publics concernés par l'accord.

En dernier lieu, il dispose que les accords conclus dans les domaines ouverts à la négociation peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires ainsi que des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires. Dès lors que la mise en œuvre des accords implique des mesures réglementaires, l'autorité compétente fait, en outre, connaître le calendrier prévisionnel de l'édition de ces mesures.

L'article 8 *ter* fixe, en premier lieu, une première liste exhaustive sur les domaines ouverts à la négociation et auxquels s'applique le nouveau régime juridique défini par l'ordonnance.

Il prévoit, en second lieu, la possibilité pour les autorités compétentes et les organisations syndicales, de conclure des accords sur des thématiques non prévues par cette liste. Ces accords ne peuvent toutefois pas comporter des clauses ayant une portée juridique.

L'article 8 *quater* confirme, premièrement, la règle du caractère majoritaire d'un accord conclu. Celui-ci est réputé valide dès lors qu'il est signé par une ou par plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli, à la date de la signature de l'accord, au total 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.

Il pose, deuxièmement, le principe selon lequel l'autorité compétente pour conclure et signer un accord est celle qui est compétente pour s'engager soit à prendre les mesures réglementaires que comporte le cas échéant l'accord ou pour, soit entreprendre des actions déterminées qu'il prévoit.

Il prévoit toutefois la possibilité, lorsque l'accord contient des stipulations qui se substituent à un acte unilatéral, que l'autorité compétente pour édicter cet acte unilatéral n'en soit pas le signataire, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé le contenu.

Lorsque l'accord contient spécifiquement des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral, l'ensemble des autorités compétentes pour édicter cet acte unilatéral sont signataires de l'accord.

Il organise également un mécanisme d'approbation, préalable à la signature de l'accord, des ministres chargés du budget et de la fonction publique, lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires, portant sur les thèmes du déroulement des carrières et de la promotion professionnelle, de l'intéressement collectif et des modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ainsi que de la protection sociale complémentaire.

Il introduit, troisièmement, la faculté pour l'autorité compétente pour signer un accord, de mandater une autre autorité pour négocier et conclure l'accord, sous réserve qu'elle en approuve les stipulations.

Lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à celles contenues dans un acte unilatéral relevant de la compétence d'un organe collégial ou délibérant, l'autorité qui a négocié et conclu l'accord doit recueillir au préalable l'autorisation de ces autorités compétentes avant de pouvoir le signer.

Dans la fonction publique territoriale, l'article détermine les conditions de la négociation et les modalités de conclusion de l'accord lorsque le centre de gestion est autorisé à négocier et à conclure l'accord pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial.

Il dispose, quatrièmement, que les accords conclus par le directeur d'un établissement public de santé ne peuvent être publiés qu'après l'exercice d'un contrôle de conformité aux normes de niveau supérieur, effectué par le directeur général de l'agence régionale de santé.

L'article 8 *quinquies* prévoit qu'à l'initiative des organisations syndicales représentatives ayant recueilli au total au moins 50 % des suffrages exprimés l'ouverture de négociations fasse l'objet d'échanges formalisés. L'autorité compétente organise alors une réunion pour déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies.

L'article 8 *sexies* précise les conditions et limites de la portée normative que peuvent revêtir les clauses réglementaires d'un accord. Ces clauses, qui ne sont pas soumises à la consultation préalable des organismes consultatifs, ne peuvent pas porter sur des règles que la loi a chargé un décret en Conseil d'Etat de fixer, ni modifier des règles fixées par un décret en Conseil d'Etat ou y déroger.

L'article 8 *septies* réaffirme les conditions du principe de faveur selon lequel un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord ne peut que préciser cet accord ou améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.

L'article 8 *octies* pose les principes, d'une part, de la publication des accords, dont les conditions seront fixées par décret en Conseil d'Etat, et, d'autre part, de leur entrée en vigueur. Celle-ci intervient au lendemain de la publication ou à une date déterminée par l'accord lui-même. Il prévoit, en outre, une information spécifique des conseils supérieurs et des comités sociaux concernés.

Il institue, ensuite, pour chaque accord conclu, un comité de suivi dont la composition comprend des membres désignés par les seules organisations syndicales représentatives signataires et les représentants de l'autorité administrative ou territoriale signataire.

L'article fixe enfin, le régime applicable en matière de modification, de suspension et de dénonciation des accords :

- les accords conclus pourront être modifiés dans le respect des conditions de majorité prévues pour leur conclusion et selon des modalités précisées par le décret en Conseil d'Etat ;
- les accords conclus peuvent être suspendus par l'autorité administrative ou territoriale signataire, pour une durée déterminée, en cas de situation exceptionnelle, et dans des conditions qui seront encadrées par voie réglementaire ;
- les accords conclus peuvent être dénoncés partiellement ou totalement par leurs signataires, selon des modalités précisées par voie réglementaire. Lorsque la dénonciation émane d'une des organisations syndicales signataires, elle doit respecter les conditions de majorité prévues pour leur conclusion. En cas de dénonciation d'un accord et par sécurité juridique, les clauses réglementaires de l'accord dénoncé restent en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel accord les modifie ou jusqu'à leur modification ou abrogation par l'autorité compétente.

L'article 8 *nonies* renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les modalités d'application des dispositions prévues aux termes des articles 8 *bis* à 8 *octies*.

Afin d'évaluer l'application de ce dispositif, **l'article 2** de cette ordonnance prévoit l'élaboration d'un bilan portant sur l'application du nouveau régime applicable par la présente ordonnance dans les trois fonctions publiques, d'ici le 31 décembre 2025 par le ministre chargé de la fonction publique.

**L'article 3** introduit, en premier lieu, une obligation, pour les autorités administratives ou territoriales, de proposer à l'ensemble des organisations syndicales représentatives l'ouverture d'une négociation dans les conditions prévues par la présente ordonnance pour élaborer un nouveau plan d'action, six mois au plus tard avant l'expiration du plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes.

Il modifie, en second lieu, l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour tenir compte de la nouvelle compétence conférée aux centres de gestion habilités, le cas échéant, à participer aux négociations et à conclure des accords.

**L'article 4** prévoit les dispositions, à titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement général des instances de la fonction publique.

**L'article 5** précise le régime applicable, qui demeure celui de l'article 8 *bis* actuel, aux négociations engagées avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

**L'article 6** constitue l'article d'exécution.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.