MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 10-047-01

MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITE
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM2010-073P

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION
DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N° 2010-051

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI
MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT

CONTROLE GENERAL
ECONOMIQUE ET FINANCIER
N° 10 05 18

CONFIDENTIEL

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

RAPPORT

SUR

LE BILAN DES MOYENS ALLOUES AUX ORGANISATIONS SYNDICALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

ANALYSE DETAILLEE DANS DEUX DEPARTEMENTS : LE RHONE ET LE LOIRET

- JUIN 2010 -

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 10-047-01

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION
DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N° 2010-051

MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITE
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM2010-073P

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI
MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT

CONTROLE GENERAL
ECONOMIQUE ET FINANCIER
N° 10 05 18

CONFIDENTIEL

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

RAPPORT

SUR

LE BILAN DES MOYENS ALLOUES AUX ORGANISATIONS SYNDICALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

ANALYSE DETAILLEE DANS DEUX DEPARTEMENTS : LE RHONE ET LE LOIRET

Etabli par :

Corinne DESFORGES,
Inspectrice générale de l'administration

Christian LENOIR,
Inspecteur des affaires sociales

Hervé MECHERI,
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Jean-Pierre MORELLE,
Chef de mission de contrôle général
économique et financier

Alain TESSIER,
Contrôleur général économique et financier

Sandrine LE GALL
Administratrice civile en fonction au
Contrôle général économique et financier

- JUIN 2010 -

S O M M A I R E

INTRODUCTION 5

1 - LE CADRE JURIDIQUE DE L'ALLOCATION DES MOYENS AUX ORGANISATIONS SYNDICALES 7

1.1. Le cadre législatif *7*

1.2. Le cadre réglementaire *7*
1.2.1. Les moyens matériels et financiers 7
1.2.2. Les moyens humains 8
Les autorisations spéciales d'absences 8
Les décharges d'activité de service 9

1.3. Le champ conventionnel *10*

2 - LES RECHERCHES EFFECTUEES PAR LA MISSION: DES INVESTIGATIONS METHODIQUES SUR DES DONNEES PEU OU MAL SUIVIES 12

2.1. La méthode d'investigation *12*

2.2. L'accès aux données n'a pu être complet *13*
2.2.1. Les données recueillies ne recouvrent pas exactement le champ des trois fonctions publiques .. 13
2.2.2. Les investigations sont intervenues à un moment peu propice, où les services publics et tout particulièrement ceux de l'Etat étaient en profonde réorganisation 13
2.2.3. La mission a fait le choix d'un périmètre d'investigation 14
2.2.4. Toutefois, au total, une part significative des agents a pu être prise en considération 14

2.3. Les réponses aux questionnaires connaissent des distorsions *14*
2.3.1. Les questionnaires ont été peu ou mal remplis 14
2.3.2. Les différents cas d'absences sont volontairement ou non mélangés 16
* La complexité de la matière 16
* La fongibilité 16
* La mutualisation 16
2.3.3. L'article 15 constitue une forme particulière d'autorisation d'absence syndicale 17
2.3.4. Les entretiens sur place ont utilement documenté la mission 17
2.3.5. Le suivi des moyens alloués aux organisations syndicales est très inégal 18

3 - LES RESULTATS OBTENUS : LA VALORISATION DES MOYENS CONSOMMES 19

3.1. Le montant global des dépenses *19*
3.1.1. Les moyens humains 19
3.1.2. Les moyens matériels et financiers 20
3.1.3. Le coût total 20

3.2. L'utilisation des moyens en décharges et autorisations d'absences *21*

3.3. Les moyens matériels *22*

3.4. Les moyens financiers *22*

3.5. La répartition globale des moyens *23*

3.6. Le financement de l'appareil de formation *23*

4 - QUELQUES COMPARAISONS 24

4.1. Eléments de comparaison avec les organismes de sécurité sociale et des entreprises privées *24*
4.1.1. L'usage des protocoles 24
4.1.2. Le suivi de la gestion des moyens 25

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

4.1.3. La carrière des représentants syndicaux 25
4.1.4. Le financement des organisations syndicales : le cas du « chèque syndical » 26

4.2. Eléments de comparaison avec une collectivité territoriale n'appartenant pas aux deux départements faisant l'objet de l'enquête: la ville de Suresnes 26

4.3. Eléments de comparaisons internationales 27

5 - LES PROPOSITIONS DE LA MISSION 28

5.1. Simplifier et unifier les dispositifs 28
5.1.1. Simplifier les dispositifs 28
5.1.2. Unifier les règles d'une fonction publique à l'autre 29

5.2. Assurer la transparence des procédures 29
5.2.1. Généraliser la pratique des protocoles locaux 30
5.2.2. Instituer l'obligation de produire un bilan 30
5.2.3. Mettre au point le nouveau dispositif dans une région préfiguratrice 31

5.3. Mieux insérer l'activité syndicale dans les carrières 31

ANNEXES 33

LISTE DES ANNEXES 34
Annexe I : Lettre de mission 35
Annexe II : Liste des personnes rencontrées 38
annexe III : Informations qualitatives sur les modalités de gestion des moyens publics mis a disposition des syndicats 46
Annexe IV : Fiches comparatives 47
Annexe V : Tableaux chiffrés 58

Version envoyée aux syndicats – Réunion du 15/7/2010

INTRODUCTION

La fonction publique française, telle que renouvelée dans ses principes essentiels au lendemain de la seconde guerre mondiale, a inscrit le dialogue social dans ses valeurs fondatrices.

Afin d'avoir des interlocuteurs de qualité l'Etat, comme les collectivités locales et les hôpitaux ont, en ordre dispersé, aidé les organisations syndicales à fonctionner en leur donnant des moyens humains, matériels ou financiers. Il en est de même pour les entreprises, qui par leurs obligations légales et par les moyens qu'elles décident d'accorder aux organisations syndicales, à travers les accords de branche ou d'entreprises, participent au fonctionnement de ces dernières.

La loi n°83-64 du 13 juillet 1983, portant statut général des fonctionnaires, consacre deux articles (article 6 et 8) au dialogue social.

Dans les années 1980 ont été définis, par voie réglementaire et pour chaque fonction publique, les moyens mis à la disposition des syndicats par les employeurs publics pour l'"exercice du droit syndical". Ces textes, décret n° 82-447 du 28 mai 1982 pour la fonction publique d'Etat, n° 85-397 du 3 avril 1985 pour la fonction publique territoriale et 86-660 du 19 mars 1986 pour la fonction publique hospitalière, très peu modifiés depuis plus de 20 ans, constituent le socle juridique des moyens alloués aux syndicats.

A partir des années 2000, des réflexions ont été lancées sur le dialogue social dans la fonction publique, confortées par des rapports (Fournier 2002, Hadas-Lebel 2006 notamment) qui ont conduit à de nombreuses discussions entre administration et syndicats ; celles-ci se sont achevées par les Accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social signés le 2 juin 2008 par les ministres en charge de la fonction publique et six organisations syndicales de fonctionnaires. Pour leur mise en œuvre et pour permettre le fonctionnement d'un groupe de travail sur les moyens syndicaux, ces accords prévoient "l'élaboration d'un bilan contradictoire des moyens de toute nature (humains, financiers, matériels,...) accordés aux organisations syndicales et des pratiques dans les trois fonctions publiques".

En effet, le sujet des moyens alloués aux syndicats des trois fonctions publiques n'a jamais fait l'objet d'investigations et, avant toute modification éventuelle des textes réglementaires, il est apparu utile d'en analyser l'usage et de faire une "photographie" de l'existant.

C'est pourquoi, le gouvernement a lancé en novembre 2008 une première mission conjointe (IGA/IGAS/IGAENR/CGEFI) d'"évaluation des moyens alloués aux organisations syndicales dans les trois fonctions publiques" ; un rapport a été remis en mars 2009.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

Le gouvernement, au vu de ce rapport, a souhaité qu'une deuxième mission, composée des mêmes corps de contrôle et d'inspection, soit initiée pour affiner et préciser les résultats en procédant notamment à un recensement chiffré, sur deux départements, des moyens alloués aux syndicats et de leur consommation. Le Loiret et le Rhône sont les deux départements choisis par le gouvernement pour mener l'enquête.

La lettre de mission, en date du 29 décembre 2009, est jointe à ce rapport[1].

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

[1] Il convient de noter que, sur demande expresse du cabinet du ministre en charge de la fonction publique, l'étude de "l'incidence des nouvelles obligations de certification des comptes issues de la loi portant rénovation de la démocratie sociale sur les différents types de moyens accordés aux organisations syndicales" prévue dans la lettre de mission n'a pas été conduite.

1 - LE CADRE JURIDIQUE DE L'ALLOCATION DES MOYENS AUX ORGANISATIONS SYNDICALES

1.1. LE CADRE LEGISLATIF

S'agissant de la fonction publique d'Etat, la loi ne contient pas de dispositions sur les moyens alloués aux organisations syndicales.

Dans le cas de la fonction publique territoriale, l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précise les modalités d'attribution de décharges d'activité de service et les mises à disposition, ce qui s'explique par le fait que le législateur a prévu, dans ce dernier cas, des charges financières supportées soit par les collectivités soit par les centres de gestion. Cet article détermine également le seuil (50 agents) à compter duquel des locaux doivent être mis à disposition des organisations syndicales.

Pour la fonction publique hospitalière, la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 contient en ses articles 45, 70 et 97 des dispositions de principe sur l'attribution d'autorisations spéciales d'absence et de décharges d'activité de service et sur les mises à disposition, ainsi que sur la carrière des agents bénéficiant de décharges ou mis à disposition des syndicats. L'article 96 de cette même loi fixe le seuil à compter duquel un établissement doit mettre des locaux à disposition des syndicats (50 agents).

1.2. LE CADRE REGLEMENTAIRE

Pour chacune des trois fonctions publiques les décrets cités plus haut, très semblables dans leur construction, déterminent le régime des moyens alloués aux organisations syndicales. Des différences de contenu les séparent cependant sur certains points.

Il faut noter immédiatement une spécificité du décret relatif à la fonction publique territoriale : il indique en son article 2 que les autorités territoriales et les organisations syndicales peuvent conclure des accords contenant des dispositions plus avantageuses que celles qui sont prévues par le décret lui-même. Ce texte n'est donc qu'un décret socle, qui se borne à déterminer un minimum de droits.

Les deux autres décrets ne laissent pas explicitement cette place à la négociation. Si, dans la fonction publique hospitalière, la négociation sur les moyens des organisations syndicales paraît néanmoins une pratique habituelle, le décret semble faire l'objet d'interprétations différentes dans la fonction publique d'Etat : il est vu parfois comme un simple socle de droits minimaux, parfois comme un texte limitatif. De ce fait, les pratiques changent d'un ministère à l'autre, voire même d'une direction à l'autre.

1.2.1. Les moyens matériels et financiers

Les décrets organisent à peu près de la même façon l'octroi de locaux aux organisations syndicales, les seuils au-delà desquels des locaux séparés doivent être mis à

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

disposition étant un peu plus bas dans le cas de la fonction publique hospitalière[2]. On ne trouve pas d'indications sur le mode de calcul des effectifs à prendre en considération pour l'application de ces seuils.

Les textes ne précisent pas les équipements qui doivent être installés dans ces locaux ou les facilités accordées aux syndicats (impression, reproduction, accès aux moyens informatiques…). Ils se bornent à prévoir l'installation des équipements indispensables à l'activité syndicale, sans les définir, le décret applicable dans la fonction publique hospitalière prévoyant toutefois que les instances paritaires doivent être consultées sur ce point.

Enfin, le décret 2000-1215 du 11 décembre 2000 prévoit l'allocation de subventions aux organisations syndicales de la fonction publique d'Etat représentatives au niveau national. Le montant des subventions est déterminé compte tenu de la part respective des sièges détenus par les organisations syndicales au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Cette disposition n'a pas d'équivalent dans les deux autres fonctions publiques.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

1.2.2. Les moyens humains

Les autorisations spéciales d'absences

Les décrets prévoient en termes identiques les autorisations spéciales d'absence (ASA) pour participer aux congrès et organismes directeurs des syndicats nationaux, fédérations ou confédérations, ainsi qu'aux instances internationales (art. 13). Le même régime de 10 ou 20 jours d'absence annuelle par représentant s'applique dans les trois fonctions publiques.

Les autorisations spéciales d'absence pour participer aux réunions syndicales d'un autre niveau (art. 14) sont également organisées dans des termes comparables. Un contingent global est prévu, exprimé en heures dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, en jours pour la fonction publique d'Etat. Une particularité de la fonction publique hospitalière tient à la répartition du contingent en deux tranches, l'une de 25% répartie à parts égales entre les syndicats disposant de deux sièges au moins au conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, l'autre de 75% répartie proportionnellement aux voix aux commissions administratives paritaires (CAP) départementales. On note l'imprécision des textes quant à la détermination des effectifs qui doivent servir de base de référence (ni le périmètre, ni la période de référence, ni même les statuts des personnels à prendre en compte ne sont précisés). Ce calcul est renvoyé à des circulaires : la circulaire du 18 novembre 1982 pour la fonction publique d'Etat prévoit un mode de calcul simplifié en prévoyant une base de 240 jours par an multipliée par les effectifs budgétaires. La même règle est suggérée dans la circulaire du 25 novembre 1985 relative à la fonction publique territoriale, alors que la circulaire sur la fonction publique hospitalière propose plutôt la prise en compte des effectifs en équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre de l'année n-1.

Les trois décrets, dans leur article 15, prévoient aussi des autorisations spéciales d'absence pour les représentants syndicaux appelés à siéger dans des instances paritaires ou statutaires. Elles sont accordées sur simple présentation de la convocation à ces organismes et ne font donc l'objet d'aucun contingentement. Dans la fonction publique d'Etat, ces autorisations sont accordées pour les réunions des instances paritaires, des conseils

[2] 200 agents contre 500 pour la FPE et la FPT.

d'administration des organismes sociaux ou mutualistes ainsi que des conseils d'administration des hôpitaux et établissements d'enseignement, mais aussi pour les groupes de travail ou toutes réunions convoquées par l'administration. Dans la fonction publique territoriale ces autorisations sont limitées à la participation aux organismes paritaires. Dans la fonction publique hospitalière elles concernent les réunions des assemblées délibérantes des établissements et des organismes paritaires ainsi que les réunions de certains organismes privés de coopération interhospitalière et des commissions d'adoption mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 225-2 du code de l'action sociale et des familles. Les trois textes prévoient 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. Le décret relatif à la fonction publique hospitalière est le seul à prévoir que l'autorisation doit faire l'objet d'une demande, présentée avec un préavis de trois jours, et à faire une réserve de nécessité de service. Aucun des textes ne précise si des autorisations d'absence peuvent bénéficier simultanément à des titulaires et des suppléants.

Les décharges d'activité de service

Les décharges d'activité de service (DAS) font l'objet de contingents, par ministère pour l'Etat, par établissement ou collectivité dans les autres cas, appliqués en fonction de barèmes qui sont propres à chacune des fonctions publiques, leur seul point commun étant la dégressivité. La détermination des effectifs à prendre comme base de calcul varie également d'une fonction publique à l'autre :

- nombre d'agents occupant un emploi permanent à temps complet pour les hôpitaux ;
- nombre d'agents en ETP occupant un emploi figurant au dernier compte administratif approuvé pour les collectivités territoriales ;
- effectifs des agents titulaires et non titulaires des services centraux et extérieurs ainsi que des établissements publics sous tutelle pour les ministères.

Ces dispositions ont été précisées par circulaires. La circulaire « Etat » prévoit de prendre en considération les effectifs budgétaires, les vacataires étant comptabilisés en ETP. Les circulaires diffèrent sur le mode de prise en compte des agents à temps partiel : dans les deux circulaires relatives aux fonctions publiques d'Etat et hospitalière, il est suggéré de compter chaque agent à temps partiel comme une unité. Dans la circulaire relative à la fonction publique territoriale il est indiqué que « les emplois à temps non complet sont regroupés pour être comptabilisés globalement en emplois à temps complet ».

La répartition du contingent se fait en deux tranches de 25 et 75% dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, la première tranche étant répartie entre les seules organisations représentées aux CSFPT et CSFPH. Une disposition plus récente spécifique à la fonction publique hospitalière prévoit le report des heures inutilisées au cours d'une année et leur mutualisation (ce point faisant également l'objet d'un arrêté d'application)[3].

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2011

[3] Il s'agit de l'article 29-1 du décret de 1986, modifié par le décret du 10 juillet 2001.

Les décrets prévoient également des décharges interministérielles pour la fonction publique d'Etat et la mise à disposition de fonctionnaires aux organisations syndicales pour les deux autres fonctions publiques :

- dans la fonction publique d'Etat, l'article 16 du décret de 1982 dispose que chaque organisation représentée au CSFPE a droit à un nombre de décharges de service interministérielles fixé par arrêté compte tenu de sa représentation au CSFPE ;
- dans la fonction publique territoriale, l'article 20 du décret de 1985 fixe le mode de répartition des agents mis à disposition des organisations syndicales présentes au CSFPT ;
- dans la fonction publique hospitalière, l'article 20 du décret de 1986 fixe la répartition des agents mis à disposition entre les syndicats représentatifs compte tenu du nombre de voix obtenu aux CAP.

Les décrets contiennent enfin des dispositions, rédigées en des termes différents, sur le déroulement de carrière des agents bénéficiant de décharges d'activités de service totales ou de mises à disposition (fonctions publiques territoriale et hospitalière). Le décret sur la fonction publique hospitalière est le seul à reconnaître qu'une décharge d'activité totale peut résulter d'une combinaison de décharge d'activité partielle et d'autorisations spéciales d'absence.

Au total, on peut noter que les textes réglementaires sont parfois peu précis sur les modes de calcul des effectifs de référence, et même muets sur plusieurs sujets : le remplacement éventuel des agents concernés par des absences et décharges, le cumul ou la fongibilité entre autorisations d'absence et décharges, le calcul de la part entre activité de service, activité syndicale et congés dans le cas des décharges partielles, les conditions de suivi et de contrôle des autorisations et décharges, la prise en charge des frais de déplacement en dehors des réunions convoquées par les administrations. Le cas des activités syndicales exercées hors période de service n'est envisagé que par le décret sur la fonction publique hospitalière, dont l'article 15-1 prévoit que, lorsque des congrès ou réunions justifiant des autorisations d'absence ont lieu hors temps de service de l'agent, une déclaration de son organisation syndicale remplace l'autorisation d'absence et produit les mêmes effets.

1.3. LE CHAMP CONVENTIONNEL

On a déjà noté pour la fonction publique territoriale la disposition générale qui prévoit la possibilité d'accords plus favorables que le décret au niveau local. De fait, l'exercice du droit syndical fait l'objet de nombreux protocoles d'accord dans les collectivités locales analysées par la mission.

Une disposition de la circulaire sur la fonction publique de l'Etat prévoit la possibilité de négociations sur la répartition des contingents entre le niveau national, le niveau déconcentré et les établissements sous tutelle pour les décharges. La même circulaire prévoit une concertation sur le degré de prise en charge des communications téléphoniques, l'accès aux moyens de reprographie et à l'acheminement de la correspondance. Dans la pratique, le champ de la négociation semble plus large que ce que prévoit cette circulaire. Outre les dispositions avantageuses que contiennent certaines circulaires ministérielles et qui sont le résultat de négociations, il semble que l'allocation des moyens matériels fasse assez

Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/7/2010

fréquemment l'objet de discussions sur le terrain, dont le résultat n'est d'ailleurs pas nécessairement formalisé.

La circulaire du 6 novembre 1995 ouvre explicitement un champ à la concertation dans les hôpitaux sur le seul sujet des équipements fournis aux syndicats.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

2 - LES RECHERCHES EFFECTUEES PAR LA MISSION : DES INVESTIGATIONS METHODIQUES SUR DES DONNEES PEU OU MAL SUIVIES

Dans les deux départements visités, les informations collectées en 3 mois sur les moyens alloués aux organisations syndicales des fonctions publiques apportent un éclairage sans précédent sur une réalité diffuse et méconnue.

Pour autant, elles ne constituent qu'une approche encore floue, les moyens offerts aux syndicats ne faisant pas toujours l'objet d'un suivi fin par les services employeurs.

2.1. LA METHODE D'INVESTIGATION

La recherche étant principalement quantitative, la mission a d'abord élaboré un questionnaire détaillé, sur un modèle unifié pour l'ensemble des fonctions publiques. Pour s'assurer d'une cohérence dans les données disponibles, seul l'exercice 2008 a été retenu.

Pour dresser l'inventaire des services employant des agents publics tels qu'existants en 2008, la mission s'est appuyée sur des relais institutionnels :

- principalement la préfecture, tant pour la fonction publique d'Etat (les services de l'Etat, s'agissant à la fois de ceux de niveau régional et ceux de niveau départemental), que pour la fonction publique territoriale (les collectivités territoriales, les centres de gestion, les établissements publics de coopération,…) ;
- spécifiquement l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) et la direction régionale des affaires sanitaires et sociales pour les établissements relevant de la fonction publique hospitalière.

La mission a cherché à entrer en contact avec les responsables de ces services :

- des réunions générales d'information ont été organisées respectivement au niveau de la préfecture et de l'ARH pour chacune des fonctions publiques, au cours desquelles la mission a présenté et expliqué la commande et ses objectifs et répondu aux diverses questions ;
- pour des raisons pratiques, les secrétaires généraux des deux préfectures du Loiret et du Rhône ainsi que ceux des ARH du Centre et de Rhône-Alpes ont été chargés de diffuser le questionnaire à toutes les structures identifiées, et ont concouru à la collecte des réponses.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

2.2. L'ACCES AUX DONNEES N'A PU ETRE COMPLET

2.2.1. Les données recueillies ne recouvrent pas exactement le champ des trois fonctions publiques

Il n'existe pas, au niveau départemental, de recensement complet des services employant des agents publics et leur octroyant des moyens syndicaux.

Pour la fonction publique territoriale, la mission a interrogé par questionnaire les plus grandes collectivités et les centres de gestion, mais elle n'a pas pu avoir accès à toutes les entités départementales (établissements publics locaux de coopération, communes de taille moyenne ne relevant pas du centre de gestion etc.…) trop nombreuses. Il sera donc nécessaire d'extrapoler certains résultats pour cette fonction publique.

Pour la fonction publique d'Etat, la « couverture » du territoire est complexe puisque aussi bien dans le Loiret que dans le Rhône, certaines entités n'ont pu être approchées par manque de temps et de moyens. Ainsi en est-il, par exemple, pour les nombreuses écoles de formation de l'Etat dans le Rhône qui n'ont pas fait l'objet de questionnements de la mission bien qu'elles emploient des agents publics (école normale supérieure, école normale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, institut régional d'administration, école supérieure des officiers de police, école nationale des travaux publics, institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle…).

Il convient de signaler des services avec lesquels les contacts n'ont pu être établis, faute de relais préfectoral comme interface pour leur envoyer un questionnaire : il en est ainsi de l'administration pénitentiaire, des services judicaires, des douanes et des services de l'aviation civile. Enfin, la lettre de mission spécifiait que les données recueillies devaient concerner les deux départements du Rhône et du Loiret. Or certaines administrations (police, rectorat), ont des ressorts territoriaux spécifiques et il a été difficile d'isoler dans ces services les effectifs propres aux départements.

En revanche, l'exhaustivité de la fonction publique hospitalière parait avoir été atteinte.

2.2.2. Les investigations sont intervenues à un moment peu propice, où les services publics et tout particulièrement ceux de l'Etat étaient en profonde réorganisation

Organisées à partir de janvier 2010, dès la signature de la lettre de mission, les investigations ont précisément coïncidé avec la mise en œuvre des restructurations touchant l'ensemble des services dans le cadre la Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE). L'émergence des nouvelles directions départementales interministérielles et le regroupement en quelques grandes directions régionales, de même que l'effacement des ARH au profit des Agences régionales des soins (ARS) ont induit non seulement une moindre disponibilité de l'encadrement des services, mais aussi une difficulté structurelle d'accès aux informations du fait de la dispersion des archives concernant des services antérieurs, de même que le redéploiement de leurs anciens responsables.

Version envoyée aux Syndicats _Réunion du 15/7/2010

2.2.3. La mission a fait le choix d'un périmètre d'investigation

Certains agents publics disposent de droits syndicaux tout en étant situés hors du statut de la fonction publique ; ainsi en est-il, par exemple, des magistrats ou des praticiens hospitaliers.

La mission a choisi de ne pas les prendre en compte et de se limiter aux agents relevant strictement du statut et des décrets sur les moyens syndicaux tels que visés dans la lettre de mission.

Toutefois, dans une vision en « coût complet » des moyens syndicaux, il conviendrait de les comptabiliser.

2.2.4. Toutefois, au total, une part significative des agents a pu être prise en considération

Les réponses aux questionnaires portent sur une population d'environ 144 000 agents, toutes fonctions publiques confondues, soit 82,4% des effectifs des deux départements. Cette proportion permet de considérer que l'échantillon atteint, en termes d'effectifs, a été représentatif.

POPULATION DE L'ECHANTILLON/EFFECTIFS DEPARTEMENTAUX

Effectif ETP

	Loiret			Rhône			Total		
	échantillon	population	%	échantillon	population	%	échantillon	population	%
FPE	14 508	20 109	72,1	47 212	61 016	77,4	61 720	81 125	76,1
FPT	13 278	15 383	86,3	37 609	43 134	87,2	50 887	58 517	87,0
FPH	7 289	8 997	81,0	24 618	26 729	92,1	31 907	35 726	89,3
total	35 075	44 489	78,8	109 439	130 879	83,6	144 514	175 368	82,4

Au terme de ces précisions méthodologiques, il importe donc de noter, dans la mesure quantitative des moyens syndicaux, que les chiffres obtenus par la mission ne recouvrent pas l'ensemble des employeurs d'agents publics des deux départements, même si la population touchée est tout à fait significative.

2.3. LES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES CONNAISSENT DES DISTORSIONS

2.3.1. Les questionnaires ont été peu ou mal remplis

Sur 79 questionnaires retournés à la mission, on constate que seulement la moitié des rubriques est remplie. Ainsi, notamment, la donnée essentielle qu'est la consommation des autorisations d'absences n'apparaît pas toujours.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

Les services interrogés, lors des visites, ont donné plusieurs types de réponses à ces lacunes :

- le recensement des absences syndicales n'était pas effectué car « *il n'y avait pas d'abus* » : en ce cas, aucune donnée n'existe même s'il est constant que les absences ont eu lieu ; les organisations syndicales ont souvent indiqué, lors des entretiens avec la mission, que les absences faisaient l'objet de demandes en bonne et due forme de leur part et se sont étonnées de leur non-comptabilisation ; ainsi pour la DDE du Loiret aucune consommation d'article 14 n'a été mentionnée alors même que les syndicats ont affirmé à la mission avoir utilisé ces droits ;
- il n'y a jamais eu de demande de comptabilisation : le suivi des droits syndicaux n'est pas fait car, pour la FPE par exemple, aucun ministère ne l'a demandé systématiquement ;
- le système de gestion des ressources humaines ne permet pas de faire ressortir la totalisation des absences syndicales ; selon leur nature, les données sont éparpillées dans les services ; ainsi, au Grand Lyon, le pointage est fait dans les différents services où travaillent les agents, mais l'information ne « remonte » pas au service gestionnaire central ;
- des données ont été perdues notamment dans les services de l'Etat lors de la RéATE ; pour 2008, il n'a pas été possible compte tenu des déménagements et de l'actuelle charge de travail, de les reconstituer ; les consommations dans la fonction publique d'Etat sont donc faussées de ce fait ;
- les services de police, où le droit syndical est largement utilisé, ont également fourni des données quantitatives insuffisantes : le SGAP de Lyon indique une consommation de 952 jours d'ASA 14 et 8 jours d'ASA 15 pour 5694 policiers dans le Rhône (ce qui fait bien peu de concertation institutionnelle) et renvoie sur les services locaux ou la Direction de l'administration de la police nationale pour avoir des données ; de fait il n'a pas été possible d'obtenir une appréciation quantitative de la consommation alors même que les syndicats de police gèrent ces absences de manière très stratégique, les connaissent parfaitement et les consomment quasi-intégralement ;
- dans les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les consommations d'ASA n'ont pas été transmises par les communes car le remboursement de ces absences n'a été juridiquement possible qu'à partir de 2008 ; dans le Rhône aucune collectivité n'a demandé le remboursement au centre de gestion qui, n'y ayant pas intérêt, ne l'a pas suggéré. Les ASA ont bien été consommées par les syndicats mais le centre de gestion ne sait pas pour quel montant. Pour 10 600 agents ETP affiliés au centre de gestion du Rhône, la réponse « néant » est nécessairement fausse ;
- l'administration ne comptabilise que les locaux alloués au siège, oubliant les locaux affectés aux syndicats dans les services éloignés (services de police à Lyon et hospices civils de Lyon) ;
- des réunions se tiennent pendant le temps de travail sans faire l'objet d'une autorisation d'absence (Caluire et Cuire, Grand Lyon) et donc sans comptabilisation ;
- les frais de déplacement au titre des organismes paritaires sont pris en charge alternativement par la préfecture du Loiret et par le SGAP de Rennes ; l'utilisation de véhicules de service n'est pas valorisée (DDE du Loiret).

Version envoyée aux ministres - Réunion du 15/7/2010

La mission a demandé la rectification des questionnaires, mais souvent en vain.

Les lacunes dans la collecte des absences fragilisent les résultats de consommation des droits qui sont sous-évalués.

2.3.2. Les différents cas d'absences sont volontairement ou non mélangés

**** La complexité de la matière***

Les décrets de 1982, 1985, 1986 sont précis dans leur rédaction ; ils font référence à des structures syndicales (« organisme directeur », « section syndicale »), propres à chaque organisation, mais qui ne correspondent pas toujours à une réalité nette en 2008 ; les services gestionnaires des absences ont, par conséquent, du mal à imputer justement l'autorisation qui leur est donnée et ne pouvant demander trop de précisions eu égard à la libre organisation des syndicats ; ils ont, par ailleurs, même entre services de l'Etat, des pratiques différentes.

Lors des entretiens, par exemple, il est apparu que le terme « décharge » était fréquemment utilisé, aussi bien par l'administration que par les syndicats, pour des absences relevant de l'article 14 ; cette confusion se retrouve dans les réponses aux questionnaires.

Par conséquent, si la masse des absences est bien reflétée dans sa globalité dans les questionnaires, la répartition entre les articles 13, 14 et 16 est loin d'être exacte.

**** La fongibilité***

La mission a relevé que de nombreux services, notamment l'Education nationale, 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. Cependant, la fongibilité n'est pas choisie par certains syndicats qui y voient une entrave à leur liberté syndicale et qui préfèrent avoir la maitrise de leurs absences et également garder un contact avec les agents, ce que ne permet pas une DAS à plein temps.

Là encore, cette pratique de fongibilité a des conséquences sur les réponses aux questionnaires, les absences mentionnées dans ce cas au titre de l'article 16 traduisant en fait une somme d'autorisations d'absences relevant de l'article 14.

**** La mutualisation***

Dans la Fonction publique hospitalière, un dispositif spécifique mutualise entre les établissements de santé une partie des heures allouées aux organisations syndicales, afin que les délégués des établissements les plus importants (dits « employeurs ») consacrent une partie de leur temps pour les petites structures inférieures à 500 agents (dits « établissements payeurs »).

Une contribution financière est supportée par les établissements payeurs, calculée forfaitairement selon un quantum d'heures enregistrées par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Ces contributions sont encaissées au budget général de fonctionnement des établissements employeurs, en l'absence de toute corrélation avec un

Version envoyée aux syndicats en réunion du 17/12/10

décompte du temps en service réellement rendu par les syndicats dans les petits établissements ou leur participation aux CAP départementales.

La répartition des absences syndicales entre les différents articles des décrets est rarement exacte ; pour autant le total reflète la réalité.

2.3.3. L'article 15 constitue une forme particulière d'autorisation d'absence syndicale

L'article 15 répond à un aspect particulier de la vie syndicale puisqu'il est utilisé, non pas pour la vie interne des organisations et leur contact avec les agents, mais pour permettre aux syndicats de répondre à des convocations de l'administration dans le cadre des instances de dialogue social. Celles-ci sont généralement de nature institutionnelle (comités techniques paritaires, CAP, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, etc..) ; mais, au-delà de ces réunions paritaires, les échanges administration/organisations syndicales se sont très largement développés, en particulier à travers de très nombreux « groupes de travail » qui traitent de sujets tels que la sécurité, le temps de travail,…

Le dialogue social et le paritarisme se vivent, en effet, très souvent au delà des réunions institutionnelles prévues par le statut général des fonctionnaires. Ces réunions sont majoritairement comptabilisées au titre de l'article 15 (puisque suscitées par l'administration) mais pas toujours, ce qui introduit des différences dans les réponses aux questionnaires. On peut considérer que, de fait, il existe, à côté de l'article 15 consacré à l'institutionnel et bien pris en compte dans les questionnaires, un « article 15 bis » plus hétérogène : la comptabilisation des heures passées en groupe de travail est éminemment variable d'un service à l'autre.

Il convient également de souligner que l'article 15 n'est pas encadré quant à son utilisation, puisqu'il n'y a pas d'allocation et pas de plafond. La prise en compte des temps de préparation de restitution, d'ampleur variable selon les services, n'est pas toujours intégrée dans le décompte fourni ; il en est de même lorsque les suppléants siègent en même temps que les titulaires.

2.3.4. Les entretiens sur place ont utilement documenté la mission

En s'appuyant sur les informations quantitatives contenues dans les réponses aux questionnaires, les visites sur sites ont permis de rassembler de très utiles informations qualitatives complémentaires. Elles se sont avérées essentielles pour s'approcher de la réalité des moyens publics mis à disposition des organisations syndicales, tant il est apparu que les réponses aux questionnaires n'en rendent compte que partiellement et imparfaitement.

La mission a rencontré de très nombreux interlocuteurs dont la liste est jointe en annexe n° II. Tous les entretiens comportaient une phase « employeurs » et une phase « organisations syndicales ».

Pour autant, faute de disponibilité suffisante en temps, il n'a pas été matériellement possible à la mission de se rendre dans tous les services.

Version envoyée aux syndicats, relecture du 15/7/2010

Au total, les réponses aux questionnaires (annexées au rapport) dont aucune n'a été retouchée par la mission, ce qui aurait introduit un biais d'appréciation très discutable eu égard aux indications ci-dessus, retracent une partie seulement des moyens mis à la disposition des organisations syndicales sans qu'il soit possible pour une année écoulée (2008) d'améliorer les résultats.

Ces résultats sont néanmoins significatifs dans la mesure où le champ était vierge et où les réponses touchent un peu plus de 80% des agents des deux départements.

2.3.5. Le suivi des moyens alloués aux organisations syndicales est très inégal

La mission souhaite, avant d'indiquer des résultats chiffrés et formuler des propositions, donner quelques informations « qualitatives » de natures diverses :

- le sujet n'a jamais fait l'objet de demande de suivi particulier par les employeurs, ce qui explique en grande partie la faiblesse du contrôle des consommations. Cette situation est largement due, dans le cas de l'Etat, à l'extrême centralisation du dialogue social, qui n'incite pas les chefs de service locaux à se responsabiliser sur ce sujet ;
- les directions des ressources humaines des ministères consultées n'ont pu fournir la moindre indication sur l'allocation et la consommation des moyens dans les deux départements examinés, ce qui dénote un intérêt limité pour la question et l'absence de synthèse d'informations au niveau central ;
- dans certains services (fonction publique hospitalière notamment) les organisations syndicales ont, à maintes reprises, indiqué une sous-consommation chronique des droits, liée à une surcharge de travail qui limite la possibilité de s'absenter, même si les refus pour nécessité de service sont ciblés sur certains personnels (soignants…); en revanche, dans d'autres services, elles affirment utiliser tous leurs droits (services de police, administrations financières…) ;
- les organisations syndicales ont également insisté sur la nécessité de compenser ces absences, la non-compensation actuelle dans la plupart des services se traduisant par un déport de la charge de travail sur les collègues.

Version envoyée aux syndicats Réunion du 15/7/2010

3 - LES RESULTATS OBTENUS : LA VALORISATION DES MOYENS CONSOMMES

Les résultats ci-dessous constituent la valorisation des moyens consommés dans les deux départements visités.

3.1. LE MONTANT GLOBAL DES DEPENSES

Les chiffres recueillis par la mission doivent être utilisés avec précaution, cela a déjà été indiqué, dans la mesure où ils résultent de déclarations faites par les services dont le caractère exact ne peut être contrôlé. De ce fait la mission n'a pas cru possible de procéder à des extrapolations dont le caractère incontestable ne serait pas démontré.

3.1.1. Les moyens humains

Les moyens alloués dans les deux départements en temps syndical (autorisations d'absences, décharges, formation) se présentent ainsi :

		MOYENS HUMAINS						
LOIRET+RHONE		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Détach. MAD	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	1 118	8 066	1 490	20 047	0	46	30 767
	journées consommées	1 067	2 733	2 821	19 999	660	447	27 726
	nbre d'agents concernés	484	833	601	484	4	215	2 621
	valorisation en €	216 053	525 439	698 838	3 502 975	162 400	83 687	5 189 393
FPT	journées allouées	1 111	11 153	2 265	27 135	222	836	42 721
	journées consommées	1 390	7 254	4 456	21 368	394	279	35 140
	nbre d'agents concernés	734	865	356	607	7	90	2 659
	valorisation en €	199 658	938 150	644 611	2 984 985	32 473	32 826	4 832 703
FPH	journées allouées	3 360	5 921	2 133	11 068	1 763	3 058	27 302
	journées consommées	3 352	5 047	9 779	7 831	1 346	1 269	28 623
	nbre d'agents concernés	312	410	513	338	471	489	2 533
	valorisation en €	555 076	3 841 155	1 681 710	1 213 024	226 109	261 778	7 778 852
Total	journées allouées	5 589	25 140	5 887	58 251	1 985	3 940	100 791
	journées consommées	5 809	15 034	17 056	49 198	2 400	1 994	91 490
	nbre d'agents concernés	1 530	2 108	1 470	1 429	482	794	7 813
	valorisation en €	970 787	5 304 745	3 025 159	7 700 983	420 982	378 291	**17 800 947**

Vée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

3.1.2. Les moyens matériels et financiers

Les moyens **matériels** accordés aux syndicats dans les deux départements atteignent, selon les réponses aux questionnaires, les montants suivants :

MOYENS MATERIELS

en €	Loiret	Rhône	total	%
FPE				
locaux	37 047	170 747	207 794	71,81
matériel	12 036	64 817	76 853	26,56
salles de réunion	3 982	726	4 708	1,63
total	53 065	236 290	289 356	100
FPT				
locaux	83 305	206 609	289 914	67,40
matériel	20 176	106 477	126 653	29,45
salles de réunion	11 687	1 870	13 557	3,15
total	115 168	314 955	430 123	100
FPH				
locaux	49 145	163 840	212 985	27,63
matériel	23 164	531 273	554 437	71,94
salles de réunion	1 000	2 310	3 310	0,43
total	73 309	697 423	770 732	100
TOTAL				
locaux	169 497	541 196	710 693	**47,69**
matériel	55 377	702 566	757 943	50,86
salles de réunion	16 669	4 906	21 575	1,45
total	241 543	1 248 668	**1 490 211**	100

3.1.3. Le coût total

L'enquête fait apparaître un montant total de 19,3M€ de dépenses environ au titre des moyens syndicaux en fonction dans les deux départements et représentant à peu près 144 000 ETPT.

Total général, en euros, des dépenses déclarées :

MOYENS HUMAINS	**17 800 947**
MOYENS MATERIELS	**1 490 211**
TOTAL GENERAL	**19 291 158**

C'est la première fois qu'un bilan de cette nature est fait, et il peut se traduire autrement : si l'on met en rapport les dépenses syndicales des employeurs publics et les effectifs d'agents publics, l'Etat, les collectivités et les hôpitaux consacrent 134 euros par agent et par an aux dépenses de soutien à l'activité des syndicats des trois fonctions publiques dans les deux départements considérés.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

On peut aussi observer que le nombre de journées d'absence recensées dans les deux départements considérés à partir des réponses aux questionnaires, soit 91 490, représente l'équivalent de 360 ETP (sur la base de 254 jours ouvrés) pour un effectif de 144 000 ETP concernés. En d'autres termes, sur l'échantillon considéré 0,25% des effectifs sont consacrés à l'activité syndicale.

Ces montants peuvent et doivent être considérés comme des minima. Comme il l'a été indiqué supra, les réponses aux questionnaires sont insuffisantes. Un peu plus de la moitié seulement des rubriques ont été servies, avec une proportion plus élevée pour la fonction publique territoriale, qui semble assurer un meilleur suivi de gestion de l'activité syndicale.

Les insuffisances importantes dans le suivi des absences, les lacunes dans les réponses aux questionnaires, les enseignements des entretiens menés tant avec les responsables des services qu'avec les représentants syndicaux conduisent la mission à considérer que le montant consacré par les employeurs publics aux syndicats dans le Rhône et le Loiret est probablement aux alentours de 250 euros par agent en 2008.

3.2. L'UTILISATION DES MOYENS EN DECHARGES ET AUTORISATIONS D'ABSENCES

Concernant l'article 15, le nombre de journées allouées parfois déclarées par les services n'a pas été retenu dans les tableaux. En effet, le paritarisme (entendu comme la participation aux instances paritaires et aux réunions convoquées par l'administration) n'est pas contingenté et s'exerce sur convocation de l'administration.

Dans un certain nombre de cas, lorsque la valorisation n'a pas été faite par les services l'évaluation du coût des moyens syndicaux a dû être reconstituée à partir des informations fournies dans les questionnaires (nombre de jours consommés déclarés multiplié par le coût moyen unitaire journalier d'un agent, ce montant étant obtenu à partir de la masse salariale chargée et de l'effectif en ETP). Les montants de valorisation et les coûts journaliers sont des minima.

Les chiffres permettent de comparer globalement les pratiques des trois fonctions publiques. On y retrouve les constatations relevées plus haut :

- choix prépondérant des DAS dans les fonctions publique d'Etat et territoriale, alors que dans la fonction publique hospitalière les DAS sont sous-utilisées ;
- importance des moyens consacrés au paritarisme plus marqué dans la fonction publique hospitalière ;
- sous-consommation pour les articles 14 et 16 en particulier dans la fonction publique d'Etat (pour l'article 14, les moyens consommés représentent seulement 33% pour la fonction publique d'Etat) mais aussi dans la fonction publique territoriale. Des représentant syndicaux ont pourtant déclaré à plusieurs reprises à la mission utiliser complètement leurs droits, surtout dans la fonction publique d'Etat, indice supplémentaire que le montant déclaré comme utilisé est un minimum ;
- à l'inverse, il y a peu de sous-consommation des ASA dans la fonction publique hospitalière, ce qui pourrait vouloir dire que la formule des ASA est plus facile à

Version envoyée aux syndicats_Réunion du 15/7/2010

mettre en œuvre dans le secteur hospitalier bien que les organisations syndicales rencontrées ne soient pas de cet avis ;

- les autorisations prévues aux articles 13 des décrets, ne représentent qu'une part minoritaire dans l'ensemble DAS/ASA. Au demeurant, les plafonds de 10 jours ou 20 jours d'absence par agent et par an, que prévoient ces articles selon les cas, ne semblent pas atteints. Aucun exemple n'en a en tout cas été cité aux membres de la mission ;
- les décharges de service marquent la préférence des syndicats pour une certaine professionnalisation du syndicalisme dans la fonction publique d'Etat.

3.3. LES MOYENS MATERIELS

Le questionnaire distinguait trois sortes de moyens matériels : les locaux, le mobilier, le matériel de bureau et les consommables, et enfin le prêt de salles de réunion.

Dans 53% des cas, les rubriques correspondantes ont fait l'objet d'une évaluation. Les services de l'Etat sont ceux qui ont répondu le moins complètement.

Les montants consacrés aux salles de réunion sont marginaux au niveau des résultats, reflétant l'intérêt négligeable qu'y consacrent les services (absence de recensement, de valorisation, inexistence de charge réelle, les locaux n'étant utilisés que quand ils sont libres…) ou l'inutilité ressentie (utilisation de la salle des professeurs ou de salles de classes dans les établissements scolaires par exemple).

La valorisation des locaux a cependant fait l'objet d'une attention plus marquée, notamment de la part des responsables de grandes structures, principalement dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, plus sensibles aujourd'hui aux prix du foncier ; les montants et le ratio plus faibles dans la fonction publique hospitalière traduisent en partie l'absence de prise en compte des locaux syndicaux périphériques aux hospices civils de Lyon. D'une manière générale, en dehors des permanents à temps complet, relativement peu nombreux, qui peuvent occuper ces locaux à plein temps, les agents exercent leurs activité plutôt à partir de leur poste de travail, et leurs coûts de fonctionnement sont dilués dans la masse des dépenses du service.

La mission a enregistré peu de revendications à ce titre, et d'une manière générale sur les moyens matériels.

Dans quelques cas de collectivités locales importantes et étendues, les représentants syndicaux peuvent utiliser des véhicules de service. Cette pratique est limitée par la nécessité de disposer d'un parc important de véhicules. L'utilisation de véhicules personnels peut aussi être défrayée au titre de l'article 15, au même titre que des frais de mission.

3.4. LES MOYENS FINANCIERS

Les subventions directement allouées aux organisations syndicales de fonctionnaires n'existent pratiquement pas au niveau local. Pour la fonction publique d'Etat il aurait été

Version envoyée aux syndicats – Réunion du 15/7/2010

intéressant de mesurer quelle part des subventions nationales les syndicats des deux départements considérés utilisent. En effet certains moyens sont financés sur les fonds des syndicats, en particulier des frais de déplacement et, dans un cas, l'acquisition de matériels informatiques. Cependant les représentants syndicaux rencontrés n'ont pas été en mesure de fournir des données sur ce point.

3.5. LA REPARTITION GLOBALE DES MOYENS

Les autorisations d'absence et les décharges de service constituent la quasi-totalité de la consommation des moyens, soit environ 92%, dont moins d'1/5ème est utilisé au titre de l'article 15.

Les moyens matériels qui ont pu être évalués par les services représentent en moyenne seulement 8% des coûts.

3.6. LE FINANCEMENT DE L'APPAREIL DE FORMATION

Quant au financement de l'appareil de formation syndicale et aux instituts du travail mentionnés dans la lettre de mission, il est apparu qu'ils n'avaient guère d'écho localement, que ce soit au travers des réponses au questionnaire ou à l'occasion des entretiens. Ce n'est guère surprenant dans la mesure où il s'agit d'un dispositif national qui s'exerce avant tout au moyen du congé de formation économique, sociale et syndicale et financé conformément aux dispositions de l'article L. 3242-8 du code du travail. L'objectif de ce congé est de permettre aux salariés qui le désirent de participer à des stages ou sessions de formation économique et sociale ou de formation syndicale, organisés soit par des centres rattachés à des organisations syndicales de salariés représentatives sur le plan national, soit par des instituts spécialisés.

Seuls les centres hospitaliers mentionnent une dépense significative au titre de la formation, mais probablement y a-t-il la plupart du temps confusion avec la formation dédiée aux membres des comités d'hygiène et de sécurité.

Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/7/2010

4 - QUELQUES COMPARAISONS

4.1. ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE ET DES ENTREPRISES PRIVEES

La mission a rencontré des responsables de deux caisses nationales de sécurité sociale et de trois grandes entreprises privées du secteur des services. Ces rencontres ont donné lieu à des fiches de compte rendu détaillées qui sont reproduites dans l'annexe V.

A première vue la comparaison entre la situation observée dans ces entités et celle des organisations syndicales dans les trois fonction publiques est délicate. La taille des effectifs en cause est sans commune mesure, et le droit applicable diffère : code du travail dans un cas, statut général des fonctionnaires dans l'autre.

Pour autant cette comparaison apporte des enseignements sur la pratique du dialogue social en matière de moyens alloués aux organisations syndicales, sur le suivi de ces moyens et sur les mesures destinées à garantir la carrière des représentants syndicaux.

4.1.1. L'usage des protocoles

Parmi les exemples rencontrés, le protocole qui gouverne l'allocation des moyens des syndicats dans les organismes de sécurité sociale, adopté à l'initiative de l'UCANSS, présente plusieurs avancées remarquables par comparaison avec le constat effectué dans la fonction publique :

- c'est un puissant vecteur d'harmonisation des droits et des pratiques dans tout le réseau des organismes de sécurité sociale et transversal à chaque branche ;
- le dispositif conventionnel relie la définition de droits négociés et l'organisation d'une traçabilité de la réalité de leur mise en œuvre, avec une volonté de transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs : les branches, le management de proximité, les organisations syndicales ;
- la démarche met en perspective un processus d'ajustement progressif des moyens fournis en relation avec la restructuration avec contraction du réseau.

Dans les entreprises rencontrées comme dans les organismes de sécurité sociale la pratique du dialogue sur les moyens des syndicats est ancrée, même si elle aboutit à des résultats contrastés. Dans tous les cas, le code du travail est considéré comme un socle minimum. La négociation peut parfois lui apporter des compléments significatifs, à l'instar des mandats syndicaux conventionnels institués chez AXA.

Le décret de 1985 sur les moyens syndicaux dans la fonction publique territoriale repose un peu sur la même philosophie. La comparaison avec le secteur privé renforce la conviction de la mission qu'il y aurait intérêt à généraliser le dialogue social et à sortir d'une vision strictement réglementaire.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

4.1.2. Le suivi de la gestion des moyens

L'un des points forts du protocole de 2008 dans les organismes de sécurité sociale concerne la formalisation d'un outil de suivi, rendant possible (juridiquement et opérationnellement) la consolidation des données par l'UCANSS, avec communication statistique aux organisations syndicales. Les outils de mise en œuvre de l'accord et l'existence d'un guide de suivi sont fournis à tout le réseau des organismes de sécurité des 4 branches.

Même si le premier bilan montre une hausse des moyens nationaux en 2009 (avec l'objectif de déflation dans les grands organismes, le protocole a probablement produit un « appel d'air » dans les petits), l'essentiel demeure qu'un cadre de gestion global est posé.

Certes les chiffres ne reflètent qu'une partie du dialogue social dans les organismes de sécurité sociale, sans aucune consolidation nationale du fonctionnement des institutions représentatives du personnel dans les organismes locaux. Pour autant, la mission relève l'existence d'un document standardisé dédié au suivi des absences de tous les représentants du personnel et des délégués syndicaux, avec des rubriques visant à distinguer tous les mandats (DP, CE, CHSCT, délégué syndical), et l'imputation (heures de délégation légales ; crédit d'heures conventionnel ; réunion avec la direction ; « autre » avec demande de spécification du motif). Dès lors, une consolidation plus large prenant en compte tous les aspects du dialogue social pourrait devenir possible.

La mission a rencontré des responsables nationaux des réseaux respectivement de l'assurance maladie et des allocations familiales. Elle a ainsi pu établir que chaque directeur de caisse locale rapporte directement à l'UCANSS, sans l'interface de sa caisse nationale. Même si ce n'est pas une priorité première, la mission a également noté que le protocole et sa dynamique seront une composante de l'animation R H restant à venir par les têtes de réseaux nationales, de sorte que le suivi ne devrait pas rester en termes seulement budgétaires, comme c'est le cas actuellement.

Dans les organismes de sécurité sociale comme chez AXA France, les moyens alloués aux syndicats sont l'objet d'une gestion administrative conséquente et d'un suivi attentif s'insérant dans une véritable culture de la négociation soucieuse d'optimiser le dialogue social, ce qui marque une autre notable différence avec la fonction publique.

4.1.3. La carrière des représentants syndicaux

Chez AXA France comme dans les organismes de sécurité sociale, la carrière des représentants syndicaux fait l'objet d'une attention particulière. Cela se manifeste de deux façons.

D'une part, la pratique des entretiens se généralise. Sous la forme d'entretiens tripartites (représentant syndical, direction des ressources humaines, hiérarchie du représentant syndical) en début, au milieu et en fin de mandat, chez AXA, ils ont un double objectif : impliquer la hiérarchie du représentant syndical dans la gestion du temps syndical, et garantir une carrière à l'intéressé ce qui suppose que son mandat syndical ait une durée limitée (évaluée à deux mandats consécutifs). A la BRED, la situation des représentants du personnel dont le cumul des mandats légaux ou conventionnel entraîne une absence de plus de 75% du temps de travail fait l'objet d'un suivi particulier reposant sur le principe d'un

version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

examen une fois par an lors d'un entretien avec la direction du personnel et des relations sociales, afin de clarifier les évolutions envisagées pour eux et de décider les mesures nécessaires pour leur assurer une progression comparable à celle des autres collaborateurs de même coefficient.

D'un point de vue immédiatement opérationnel, la pratique des entretiens tripartites périodiques gagnerait à faire école dans les administrations afin de fluidifier les relations au quotidien entre porteurs de mandats et management des services.

D'autre part, la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) est progressivement mise en place, avec des formes très différentes dans les deux cas. L'accord sur la VAE ayant déjà un début d'essaimage dans la fonction publique territoriale, il pourrait être transposé plus largement dans les 3 versants de la fonction publique. Plus globalement, la reconnaissance et l'optimisation des compétences acquises en situation de mandat collectif est un sujet d'importance en termes de ressources humaines avec effets positifs avérés sur l'accompagnement du changement dont les administrations devraient se saisir.

4.1.4. Le financement des organisations syndicales : le cas du « chèque syndical »

La pratique du chèque syndical en vigueur chez AXA France consiste pour l'entreprise à remettre annuellement à chaque salarié un bon anonyme représentant la valeur d'un certain nombre d'heures de travail, bon que l'intéressé peut remettre à l'organisation syndicale de son choix, laquelle reçoit la contre-valeur des bons reçus. Les seuls destinataires potentiels sont les syndicats représentatifs lors des élections professionnelles dans l'entreprise.

Ce dispositif n'a guère fait d'émules parmi les entreprises, l'aide directe aux syndicats faisant débat dans son principe, y compris jusque dans les rangs des syndicats. Pour autant il est avéré que certains ministères et certaines collectivités territoriales versent régulièrement des subventions aux organisations syndicales représentatives internes. A budget constant, pourrait être expérimentée dans quelques structures publiques une répartition de cette dotation sous forme de bons dont les agents décideraient de l'issue.

4.2. ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE N'APPARTENANT PAS AUX DEUX DEPARTEMENTS FAISANT L'OBJET DE L'ENQUETE : LA VILLE DE SURESNES

La mission a eu l'occasion de prendre contact avec la Ville de Suresnes, dans les Hauts de seine, car il y est mené une politique innovante qui se rapproche de celle qui est en œuvre dans certaines des entreprises qui viennent d'être citées et s'inspire ouvertement de la Charte signée entre AXA France et cinq fédérations syndicales.

En octobre 2009, la Ville a en effet signé un protocole avec les trois organisations syndicales représentant les personnels. Ce protocole a pour objectif affirmé de valoriser l'action syndicale et faire en sorte que les activités professionnelles et syndicales se déroulent dans des conditions connues et partagées par tous. Il met en place un accompagnement tout au long du parcours syndical, qui se concrétise par des entretiens entre la direction des ressources humaines, le responsable hiérarchique et le représentant syndical lors de la prise de mandat et

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 17/10/11

pendant l'exercice de ce mandat, et un accompagnement spécifique lors de la reprise d'une activité professionnelle qui peut déboucher sur un bilan de compétences. Le parcours syndical fait par ailleurs l'objet d'une reconnaissance spécifique au travers de la validation des acquis de l'expérience syndicale. Le dispositif passe par des formations qualifiantes de haut niveau. La VAE est proposée aux représentants du personnel qui exercent un mandat au sein du CTP ou des CAP ainsi qu'à ceux qui sont déchargés d'activité pour raison syndicale à hauteur de 50% de leur temps de travail.

Le cas de la Ville de Suresnes montre que les textes en vigueur dans les fonctions publiques ne sont pas un obstacle à la mise en œuvre de politiques innovantes.

4.3. ELEMENTS DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

La Direction générale du Trésor a mené une enquête comparative dans sept pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni) portant sur les moyens financiers et humains des organisations syndicales de la fonction publique. Il ressort de cette étude que dans les pays étudiés, de développement comparable à la France, les régimes d'aide aux organisations syndicales sont peu différents de ceux de la France quant à leur structure :

- des décharges d'activité sont accordées aux représentants syndicaux en fonction des résultats aux élections professionnelles ;
- des locaux sont octroyés ainsi que des moyens de fonctionnement.

Des différences existent quant à l'autonomie financière des syndicats (ressources provenant à hauteur de 80 % des cotisations en Irlande contre 5% en Espagne).

On relève également des spécificités locales :

- au Royaume-Uni, le crédit d'heures n'est pas déterminé mais fait l'objet d'un accord local « de manière raisonnable » ;
- en Italie, des mises à disposition auprès des syndicats sont possibles et des subventions sont accordées pour des missions d'intérêt général (information, conseil, aide à la constitution de dossiers,..) ;
- aux Pays-Bas, le ministère des affaires intérieures dispose d'un budget destiné à verser aux employeurs une compensation pour les absences syndicales ;
- en Belgique, les syndicats peuvent tenir des réunions dans les locaux administratifs, même pendant les heures de service.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

5 - LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

5.1. SIMPLIFIER ET UNIFIER LES DISPOSITIFS

5.1.1. Simplifier les dispositifs

Lors de ses nombreux déplacements, dans les deux départements du Loiret et du Rhône et ce dans les trois fonctions publiques, la mission a pu constater la même difficulté de gestion des autorisations spéciales d'absence par les administrations. La confusion est souvent faite, dans l'esprit de responsables de services comme chez des représentants syndicaux, entre les autorisations relevant des articles 13, 14 voire 15.

Les textes sont en cause. Leur rédaction est ancienne, assez lourde et ne correspond plus vraiment à la réalité de la vie syndicale. Il est très difficile dans les faits pour les services comme pour les bénéficiaires d'autorisations de qualifier une absence pour la faire entrer dans l'article 13 ou l'article 14. Il en résulte une fongibilité de fait entre ces deux types d'autorisations d'absence.

En outre les disparités de rédaction entre les textes régissant les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière sont difficilement justifiables et ajoutent au sentiment général de confusion.

La pratique est aussi en cause. Dans de nombreux cas il a été signalé à la mission que la multiplication des réunions à l'initiative de l'administration, que l'on fait rentrer dans l'article 15, obère la capacité des représentants syndicaux à prendre du temps au titre de leurs autres activités syndicales. C'est l'une des explications à la sous consommation des ASA prises au titre des articles 13 et 14. D'une certaine façon l'amélioration du dialogue social se fait au détriment des autres formes de l'activité syndicale.

La multiplication des réunions au titre de l'article 15 (réunions d'instances paritaires, statutaires ou groupes de travail) dont l'administration contrôle le rythme explique d'ailleurs pour partie que le dispositif soit si mal géré. Les administrations ne ressentent pas le besoin de tenir un compte rigoureux des absences syndicales dans la mesure où un grand nombre d'entre elles résultent de son initiative et où les autres absences se trouvent dans les faits « sous-consommées ».

Enfin la mission a souvent constaté que les autorisations spéciales d'absence sont une source potentielle de conflits, les détenteurs d'un mandat syndical se trouvant soit dans la nécessité de négocier avec leurs collègues pour pouvoir prendre leur autorisation spéciale d'absence soit conduits à restreindre leur activité syndicale au bénéfice de leur activité professionnelle. C'est particulièrement vrai pour les agents en service posté, ou encore pour ceux qui appartiennent à des équipes de soins. Dans ce type de services les refus d'autorisations d'absence ne sont pas rares.

S'agissant des décharges d'activité de service, il faut noter que les syndicats rencontrés manifestent selon les cas des attitudes très différentes. L'allocation des décharges est en effet très variable selon les syndicats et selon les services. Dans certains cas (dans les services de l'éducation nationale par exemple) les décharges sont fondues avec les

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

autorisations d'absence car cela simplifie la gestion des absences syndicales aussi bien du côté de l'administration que du côté des représentants syndicaux.

La mission préconise de mettre fin à cette situation en fondant les ASA 13, les ASA 14 et les décharges de service au titre de l'article 16 en une seule catégorie : les TEMPS DE DELEGATION. Cette nouvelle catégorie permettrait de simplifier l'allocation des autorisations d'absence, d'améliorer leur suivi, de mettre fin à un classement très artificiel qui n'apporte rien au dispositif. Elle rendrait plus de liberté aux organisations syndicales dans la répartition et l'utilisation du temps qui leur est alloué.

En revanche les autorisations au titre de l'article 15 devraient demeurer une catégorie à part, à l'instar des dispositions de droit commun édictées par le code du travail qui prévoit que les crédits d'heures de délégation s'entendent hors temps passé sur convocation de l'employeur. Par définition ces autorisations ne font pas l'objet d'une allocation contingentée, et elles ne doivent pas être confondues avec le temps syndical librement utilisé par les syndicats.

Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/12/20

5.1.2. Unifier les règles d'une fonction publique à l'autre

Les trois décrets de 1982, 1985 et 1986 reposent sur des dispositifs comparables dans leurs grandes lignes. Pourtant il existe des différences de détail qui sont difficilement compréhensibles. Elles portent sur le mode de calcul des effectifs à prendre en compte pour allouer des droits aux organisations syndicales, sur le type de réunions entrant dans les différentes articles, sur le nombre d'agents à prendre en considération pour allouer des locaux séparés, etc.

La justification de ces différences ne saute pas aux yeux, d'autant plus que des agents de deux fonctions publiques peuvent travailler ensemble comme c'est le cas dans les établissements publics locaux d'enseignement. La mission considère qu'il serait utile d'unifier ces règles, au titre de la simplification et donc d'une meilleure gestion du dispositif.

Un pas supplémentaire pourrait être franchi en regroupant les décrets en un seul, les bases législatives demeurant inchangées. Ceci n'empêcherait d'ailleurs pas de prendre en compte les particularités de telle ou telle fonction publique si l'on entend les conserver (p.ex. le système de mutualisation dans la fonction publique hospitalière). L'ensemble du dispositif y gagnerait en lisibilité.

5.2. ASSURER LA TRANSPARENCE DES PROCEDURES

La mission a largement constaté que la gestion des moyens alloués aux organisations syndicales est défaillante : absence de suivi par les services (il faut observer que les représentants syndicaux rencontrés paraissent plus soucieux que l'administration de tenir un compte exact des absences au titre de l'activité syndicale), gestion de compromis reposant sur l'idée qu'aucun excès n'est de toute façons commis, pas de bilan d'ensemble et au total une assez forte disparité d'un service ou d'une collectivité à l'autre. En outre les textes sont contournés soit officieusement soit même par des circulaires ministérielles, à l'exemple de

celles qui figent les effectifs à prendre en considération à un niveau devenu sans rapport avec les effectifs réels.

Il n'est pas besoin d'insister sur le caractère inacceptable de cette situation, qui ne peut profiter à personne.

Pour y remédier la mission suggère que soit généralisée, au-delà des textes réglementaires, la pratique des protocoles, que soit prescrite l'obligation de produire des bilans et qu'une région préfiguratrice soit désignée pour mettre en œuvre ce nouveau mécanisme.

5.2.1. Généraliser la pratique des protocoles locaux

Dans l'état actuel, seul le texte relatif à la fonction publique territoriale autorise des protocoles entre l'employeur public et les syndicats pour venir compléter ou préciser ce que prévoit le décret. La mission a pu ainsi recueillir différents exemples de protocoles, généralement conclus à l'issue des élections syndicales. Il existe aussi certains protocoles ministériels portant sur l'usage des moyens informatiques.

De l'avis de la mission il serait bénéfique en termes de transparence mais aussi d'égalité que des protocoles sur les moyens des syndicats soient systématiquement négociés, en distinguant les moyens alloués au niveau national et ceux qui sont alloués au niveau local. Ceci aboutirait à un dispositif d'ensemble à deux étages : un (ou trois) décret-socle contenant des règles communes et des protocoles locaux répartissant clairement les moyens humains et matériels et déterminant leur mode de gestion et de suivi.

Les protocoles pourraient aboutir à mettre en place des outils de programmation des absences, à organiser leur gestion (délais, procédure, suivi), à traiter la question des remplacements notamment en identifiant clairement dans les systèmes de gestion des absences celles qui sont justifiées par l'activité syndicale.

Ils pourraient également déterminer les règles d'attribution des moyens matériels (locaux, équipements, accès à l'intranet et à l'internet, etc.).

5.2.2. Instituer l'obligation de produire un bilan

L'ensemble des employeurs devrait être contraint de produire un bilan régulier portant sur les moyens alloués et les moyens consommés, en termes matériels et en termes financiers. Ce bilan devrait faire obligatoirement partie du bilan social de chaque administration ou collectivité.

Le respect de cette règle serait facilité par la conclusion de protocoles, dont il est naturel de faire un bilan d'application devant les instances paritaires.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

5.2.3. Mettre au point le nouveau dispositif dans une région préfiguratrice

Afin de mieux mesurer le succès d'un nouveau dispositif tel que celui qui vient d'être proposé, il serait certainement utile de désigner une région dans laquelle l'ensemble des employeurs publics serait chargé de préfigurer les conditions de négociation et de gestion : contenu des protocoles, moyens de suivi, niveau efficace de gestion des autorisations d'absence. A ce dernier propos, la mission s'interroge sur la pertinence du dispositif consistant à confier aux centres de gestion de la fonction publique territoriale le monopole de la gestion des ASA dans les petites communes, alors qu'elles sont de plus en plus parties prenantes dans des établissements publics de coopération intercommunale disposant de moyens de gestion : la mission estime qu'un droit d'option quant à l'instance de gestion mutualisée procurerait une meilleure dynamique. Elle a pu constater en effet que les centres de gestion, pour des raisons financières, ont objectivement intérêt à ne pas s'interroger sur la consommation effective des ASA 14 qui représentent un coût supplémentaire pour eux.

5.3. MIEUX INSERER L'ACTIVITE SYNDICALE DANS LES CARRIERES

La question de la carrière des représentants syndicaux est récurrente. Il existe certes des règles statutaires protectrices (le principe de l'avancement à la moyenne), mais pour autant il demeure un double risque : que les représentants syndicaux s'enferment dans la durée dans des fonctions qui les éloignent de la réalité, ou qu'au contraire ils hésitent à s'engager suffisamment de peur de nuire à leur carrière.

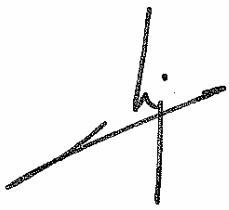
La mission a pu examiner des cas où la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) est en train d'apparaître. La VAE peut prendre différentes formes, dont celle d'un parcours de formation qualifiante, elle est certainement un outil de gestion des carrières et des compétences très utile et de nature à améliorer la qualité de la représentation syndicale.

Les exemples rencontrés poussent la mission à considérer que la VAE doit être entreprise à une large échelle, ce qui d'ailleurs constitue un terrain de négociation important. Il faut souligner que la valorisation des acquis de l'expérience connaît un début de mise en pratique dans une collectivité territoriale, la ville de Suresnes, qui met en place la VAE associée à des entretiens périodiques et à des formations qualifiantes.

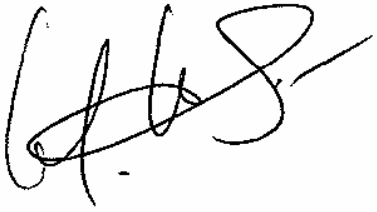
Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/7/2010

Corinne DESFORGES

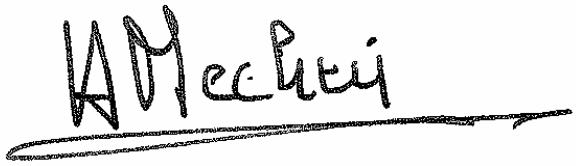
Christian LENOIR



Sandrine LE GALL



Hervé MECHERI



Jean-Pierre MORELLE

Alain TESSIER

Version envoyée aux syndicats à la réunion du 15/

ANNEXES

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE III : INFORMATIONS QUALITATIVES SUR LES MODALITES DE GESTION DES MOYENS PUBLICS MIS A DISPOSITION DES SYNDICATS

ANNEXE IV : FICHES COMPARATIVES

ANNEXE V: TABLEAUX CHIFFRES

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

ANNEXE I :
LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer
et des collectivités territoriales

Le Ministre du budget, des comptes publics,
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Le Ministre de la santé et des sports

Le Ministre du travail, des relations sociales,
de la famille, de la solidarité et de la ville

Le Ministre de l'éducation nationale
Porte parole du Gouvernement

Le Secrétaire d'Etat à l'intérieur
et aux collectivités territoriales

Paris, le 29 DEC. 2009

A
Monsieur le chef du Contrôle général économique et financier

Monsieur le chef de l'Inspection Générale de l'Administration

Monsieur le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale
et de la recherche

Objet : Bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique

Par lettre du 13 novembre 2008, nous vous avons demandé un rapport sur l'évaluation des moyens alloués dans les trois fonctions publiques. L'objectif était de dresser un état des lieux du droit et des pratiques existantes.

Par note du 17 avril 2009, vous nous avez adressé votre rapport qui a retenu toute notre attention.

Le rapport fait bien ressortir la grande diversité des situations et la grande complexité des régimes appliqués. Il identifie également quelques points à l'origine d'écarts entre le droit et la pratique, comme la non prise en compte de la réduction du temps de travail.

Le travail de la mission a principalement pris appui sur un questionnaire, décliné pour prendre en compte les différences entre les trois fonctions publiques. Ce questionnaire a été adressé systématiquement aux ministères, aux CHU, à un échantillon de centres hospitaliers ainsi qu'aux conseils généraux et conseils régionaux. Peu de communes en ont été destinataires en raison de la difficulté de constitution d'un échantillon représentatif.

Ver

Cette démarche a été complétée par une série d'entretiens afin de disposer d'éléments qualitatifs.

Même si le rapport offre une vue d'ensemble utile, cette étude, comme vous le soulignez, ne peut prétendre fournir une image précise de la réalité et les chiffres avancés doivent être appréciés avec prudence, notamment au regard du caractère déclaratif des données fournies par les gestionnaires.

Par ailleurs, l'étude ne dispose pas de tableau comparatif entre les droits alloués et les droits consommés, notamment du fait de l'absence d'un suivi précis des utilisations des droits par les gestionnaires.

Au regard de ces éléments, il est donc souhaitable de prolonger la mission sur trois plans :

1) il parait nécessaire de préciser vos observations en faisant une analyse détaillée sur deux départements (Rhône et Loiret). La mission procèdera à un recensement chiffré et valorisé de l'ensemble des moyens alloués et consommés – financiers, humains et matériels – aux syndicats dans les trois fonctions publiques des départements.

La mission veillera dans chaque département à auditionner les organisations syndicales représentatives concernées. Elle prendra également l'attache des secrétaires généraux des ministères. Elle bénéficiera du concours des services de l'Etat compétents, et plus particulièrement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la Direction générale de l'hospitalisation et des soins et de la Direction générale des collectivités locales.

A partir de ces constats et des éléments précédemment réunis, vous proposerez par extrapolation une estimation globale de la valorisation financière des moyens alloués et consommés par les organisations syndicales pour les trois versants de la fonction publique.

2) plus spécifiquement et de manière transversale, la question des subventions interministérielles et ministérielles, de même que celles accordées par les conseils régionaux, les conseils généraux et certaines municipalités devra faire l'objet d'un approfondissement tant du point de vue de leur légalité, de leur finalité et de leurs montants. Une attention particulière devra être portée, dans ce cadre, au financement de l'appareil de formation syndicale et aux instituts du travail.

3) enfin, la mission devra étudier l'incidence des nouvelles obligations de certification des comptes issues de la loi portant rénovation de la démocratie sociale sur les différents types de moyens accordés aux organisations syndicales.

A ce titre, une comparaison même estimative entre la valorisation de l'ensemble des moyens accordés aux organisations syndicales et le budget déclaré de ces mêmes organisations serait particulièrement utile.

Par ailleurs, des éléments de comparaison avec les caisses nationales (CNAM, CNAV, CNAF et ACOSS) regroupées au sein de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale et des entreprises publiques et du secteur privé apporteraient un éclairage sur utile sur les droits et la gestion des moyens de fonctionnement accordés aux organisations syndicales.

Ver

Ce rapport complémentaire pourra utilement comporter des propositions permettant d'améliorer la transparence des moyens des syndicats, de corriger les irrégularités observées et de donner une base réglementaire aux pratiques ministérielles.

Nous attachons du prix à ce que la mission conjointe CGEFI, IGA, IGAS et IGAENR puisse rendre ses conclusions pour le 31 janvier 2010.

Brice HORTEFEUX

Xavier DARCOS

Eric WOERTH

Luc CHATEL

Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Alain MARLEIX

ANNEXE II :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

I. ADMINISTRATIONS CENTRALES :

Direction de l'organisation de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS) :

Mme Emmanuelle QUILLET, sous directrice en charge des ressources humaines
Mme Nathalie FOUQUET, bureau RH3

II. LOIRET

1. Fonction publique de l'Etat

PREFECTURE : Réunion avec les chefs de service.

M. Michel BERGUE, secrétaire général de la préfecture
M. Philippe LAPOINTE, directeur des ressources et du développement de la préfecture
M. Philippe RIVOLET (direction régionale des finances publiques)
Mme Dominique COSTER secrétaire générale adjointe/DRH académie d'Orléans-Tours
M. Ronan LE BERRE, direction des services fiscaux du Loiret
M. Guillaume ADELLE, secrétaire général DR Douanes
Mme Cécilia FAUCOU, inspectrice, DRCCRF
Mme Marie Christine LEGOT, secrétaire générale DREAL
M. Anthony DEMISSY, secrétaire général DRAAF
M. Nicolas FORRAY, directeur régional de l'environnement
M. Pascal BODIN, Directeur régional travail emploi et formation professionnelle
Mme Isabelle ROBINET, direction régionale affaires sanitaires et sociales
M. Francis DEGUILLY, secrétaire général DRAC Centre
M. Patrick BAHEGNE, DR Jeunesse et Sports
M. Stéphane THOMAS, Délégué régional commerce et artisanat
M. Pierre CAYROL, magistrat délégué à l'équipement
M. Emmanuel DUHEM, DDTEFP
Mme Sylviane LE PEUCH, DDASS p.i.
Mme Eliane AUGER, direction départementale Agriculture et forêts
M. TOMAIER, secrétaire général inspection d'académie

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES, au titre de l'ex DDE :

M. GENDRON, directeur départemental
Mme Manuelle SEIGNEUR, conseillère de management
Mme CUNY, service du personnel

CFDT : M. PORTE, Mme CUNY
F.O. : M. DELAUNAY
CGT : Mme BOITIER

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

SERVICES DE POLICE :

- Services départementaux :

M. ALONSO, directeur départemental de la sécurité publique
M. TURLIER, adjoint au directeur
M. VALLEE, chef du service de gestion opérationnelle

M. le Capitaine CORTAT, chef de la Brigade mobile de recherche

M. BERNARD, directeur adjoint de la police judiciaire

Synergie officiers. : M. CHOFFAT.
SNIPAT : Melle Isabelle BIGEARD, déléguée départementale.
SNOP : M. Pierre-Yves LUCIEN délégué départemental.
Alliance / CFE-CGC : Mme Magali NARDIN, secrétaire départementale. M. Julien BERTHAULT, secrétaire administratif départemental.
Unité Police : M. André JUGAN, secrétaire départemental et secrétaire régional adjoint, M. Philippe GACONNET, secrétaire départemental adjoint, vice président de la CDAS.

- SGAP de Rennes :

M. LE TALLEC, directeur de l'administration et des finances
Mme Brigitte LEGONNIN, DRH
Mme Diane BIET, chef du bureau du personnel de Tours
M. Alban CHUNIAUD chargé de mission à la DRH Rennes

- Direction zonale des CRS :

M. le Commissaire Richard PLA, directeur zonal adjoint des CRS
M. le Major Pierrick SAGET, adjoint au chef du bureau des personnels et des finances

LYCEE JEAN ZAY :

Mme BOULIER, proviseur

UNSA Education : Mme BALEIGE, M CROZAT
SNALC : M. FINOUS, président académique M. GOUGEON, trésorier académique

UNIVERSITE d'ORLEANS :

M. SIRETAS, secrétaire général
Mme Le COURRIARD, directrice des ressources humaines
UNSA Education : Mme THIELGES
FSU : M. THEVENEAU,
FSU Snesup : Mme FOURNIER CHABOCHE,
SUD Education : M. MOTELLICA

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

2. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

PREFECTURE, réunion avec les collectivités territoriales :

Mme PAQUIN, responsable des RH Montargis
Mme Danièle BOULANT, DRH St Jean de Braye
M. CHADUTEAU, DRH adjoint du Conseil Général

REGION CENTRE :.

Mme Corinne JOUHANNEAU, directrice générale ressources humaines
Mme Angélique LOPEZ-ROYER, chef de service
Mme Lucile MONDON, service communication/relations du travail

F.O : M. LEVEILLE, délégué régional FO, Mme Josiane GRYNIA, secrétaire régionale
FSU-UNATOS : M. THEURIER, secrétaire régional
CFDT : M. Djelloul BENYAGOUB, secrétaire adjoint de la section, Mme N. GUILLOUX
UNSA : Mme Christine LIORET, secrétaire régionale SNAEN/UNSA

VILLE DE FLEURY LES AUBRAIS

M. BAUCHET, maire
M. BENHAMOU, secrétaire général
Mme FRECHERE, secrétaire général adjointe, directeur des ressources humaines

CGT :Mme LEMAIRE,
CFDT :M RIFFET,

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Mme Sylvie ROBERT, directrice
Mme MAZIN

M .PEUDUPIN, secrétaire général de l'Union Syndicale CGT des services publics du Loiret
M. GALOPIN, secrétaire départemental FO des services publics du Loiret
M. CHABROL, co-secrétaire syndicat départemental Interco CFDT
M de MUYNCK, secrétaire général syndicat autonome de la FPT du Loiret

VILLE d'ORLEANS

Mme HUBERT, responsable de la cellule médico-sociale et des retraites

M.BOULANT, secrétaire départemental fédération Autonomes
M. FILLIAU, trésorier départemental Autonomes
M de MUYNCK, secrétaire général Autonomes
Mme PELLET, secrétaire CGT
M PEUDUPIN, membre du bureau syndicat CGT ville d'Orléans

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

3. FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE.

ARH du Centre :

Docteur André OCHMANN, Directeur suppléant ARH du Centre
M. Jean-Marie SICARD secrétaire général ARH du Centre
Mme Marie José HUREAU, et Mme Dominique TERRILLON, AAH (attachées d'administration hospitalière) Centre hospitalier de l'agglomération de Montargis, + Centre hospitalier Pithiviers + Hôpital local Beaune
M. Christian BLAIN, Centre hospitalier Gien (AAH)
Mme C QUEDILLAC-SIRE, Centre hospitalier Bourges (DRH), au titre de la FHF
M. Bernard DUZER, Centre hospitalier régional d'Orléans, DRH
M. Didier PAILLET, Centre hospitalier de Fleury-les-Aubrais, directeur

CHR d'ORLEANS :

M. Bernard DUZER, directeur du personnel et des relations sociales ;
Mme Marie OUKHEMANOU, AAH
Mme Geneviève ETRONNIER, directeur des affaires médicales

Au titre des praticiens hospitaliers : Dr REA Didier, SNPHAR (ex président 2004-06) ; Dr DESROCHES, secrétaire de la fédération des gynécologues / délégué SYNGOF
CFDT : M. Eric BAUQUEMONT (secrétaire), Mme Chantal BLANCHET (EJE)
CGT : Mme Claudine MONHAND, Mme Véronique COCHARD, M. Antonio BURGOS
FO : M. Thomas PIERRE, secrétaire
SUD : Mme Nelly WEDAJO, M. Thierry CORBIN

CH DE L'AGGLOMERATION DE MONTARGIS :

Mme Danielle BADOU, Directrice des ressources humaines ;
Mme Dominique TERRILLON, AAH
Mme Sabine GRZESIAK, Directrice des affaires médicales

CFDT : Mme Christiane VASSEREAU secrétaire, Nathalie MICHAUD
CGT : Mme Françoise FRITZ

DRASS Centre + DDASS Loiret :

Mme AUDEBOURG, inspectrice DDASS Loiret
Mme PERIBOIS, inspectrice principale DDASS Loiret
M. Eric VAN WASSENHOVE Inspecteur principal DRASS du Centre

III. RHONE

1. Fonction publique de l'Etat

PREFECTURE, réunion des chefs de service départementaux et régionaux :

M. le Préfet jacques GERAULT
M. BIDAL, secrétaire général

Version envoyée aux syndicats à la réunion du 15/7/2010

Mme Simone CHRISTIN, inspectrice d'académie
M. Guy LEVI, directeur départemental des territoires
M. Vincent MARSEILLE, directeur départemental de la protection des populations
M. Gilles MAY-CARLE, directeur de la cohésion sociale
M. Joël MAY, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
M. LIEVREMONT, Directeur des services fiscaux
Mme de MILLY, pôle ressources humaines, DDPJJ
M. RIVARD
M. BRUNET, secrétaire général de la DIRECCTE
M. GOETZ, directeur adjoint de la DREAL
Mme Elisabeth CHAMPALLE, directrice adjointe de la DRAF
M. BARRA, responsable ressources humaines DRAC
Mme DROGUET, chef du pôle secrétariat général, DRDJS
M. Christian MERCIER, DRH préfecture du Rhône

SGAP Lyon :

M. Gilles BERNARD, SGAP adjoint
M.OLLIVIER, bureau de la gestion statutaire et de l'encadrement
Mme BARATIER, bureau gestion statutaire et rémunérations
M. BURQUIER, bureau des affaires immobilières
M. GONNET, contrôleur de gestion

UNITE POLICE, le syndicat unique / FO : M CLAIR, secrétaire régional Unité Police ; M SCHIZAT, secrétaire départemental
ALLIANCE / CFE-CGC : **M.** Jean-Paul BRULLY, secrétaire zonal ; Mme Pascale MULLER, secrétaire administrative zonale
SNOP / UNSA : Mme Evelyne BIGEY secrétaire zonale adjointe ; M. Thierry MARTEL trésorier ; M. Gérard GRENERON SG du CESP (conseil européen des syndicats de police)
Synergie Officiers / CGC : M.. S BISANÇON régional ; M. BUIRET, délégué départemental Rhône
CFTC Police : M. Florian BENAZE, secrétaire national
CGT Police : M. Jacky BOULANGER, secrétaire fédéral, responsable pour l'inter-région

PREFECTURE DU RHONE :

M. MERCIER, chef du bureau des ressources humaines

SAPAP/UNSA :M. BOUCHU
CFDT :M. MOREL
FO :Mme GELIN, Mme GADIN secrétaire section locale, Mme RAGOT
CGT :M. FAVRET

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES TERRITOIRES :

M. LEVI, directeur.
Mme Laure PILET

CGT : Mme ACHARD, Mme PASQUALOTTO
UNSA : M. BOUTORINE

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

SNITPE-F.O. : M. MAGNARD
CFDT : Mme Isabelle ROUSSEAU

DRFIP :

M. Bernard MONCERE, directeur régional.
M. Stephan RIVARD
M. Bruno LOZACH

Syndicat SNUI / Solidaires – SUD : M. Roger MATTIAH, secrétaire adjoint Rhône

2. Fonction publique territoriale

REGION RHONE ALPES :

Mme BONNET, directrice des ressources humaines
M. CIONE, assistant administratif et relations sociales

FSU : Mme VICTOR
CFDT : Mme HUBERT
UNSA : M. MONTENEGRO

VILLE DE LYON :

M. FAUROUX, directeur général des services
M. DUPONT, directeur des ressources humaines

UGICT-CGT : M.FOURNET-FAYAS, secrétaire général adjoint
CGT : M.DELAUZAN, secrétaire général ; M RAMAIN.
SUD : M.RENOUD-GRAPPIN, secrétaire adjoint
CFDT : Mme CHAIZE, présidente de la section ; Mme MURE ; Mme ALDEGUER, secrétaire générale adjointe
UNICAT : Mme FONTAINE, présidente
FO : Mme RONDEPIERRE.
UNSA territoriaux : Mme PEDOUX, secrétaire générale

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE :

Mme COMTET, directrice

CGT :M. Wilfrid MARCOU
F.O. :M. Dominique DUVERGER, Mme BOTTAZ-BRESSON
SNDGCT :M. Pascal BLASZCZYK
UNSA :M. Christian DARPHEUILLE, M. Laurent COLIN
FA-FPT :Mme Régine PEYRAVERNEY
CFDT :M. Patrice ROYER

DEPARTEMENT DU RHONE :

Mme Audrey HENOCQUE, directrice des ressources humaines

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

VILLE DE CALUIRE ET CUIRE :

Mme Virginie PAQUIEN VOISIN, directrice générale des services
Mme Caroline COUSTAL, DRH

CFDT : Mme Virginie DAYAT
CGT : M. Henri FETTET

GRAND LYON (communauté urbaine) :

Mme Nathalie DE BARBOUILLE, responsable des relations sociales à la DRH
M Damien THIEBAULT

CFDT Interco 69 :M. Pascal BOUCHARD, M. Hélios LOPEZ
autonomes FPT : M. Philippe BAILY,
CGT : M. Jean-Paul COLLET, M. Serge GOUCEM
CFE CGC : Mme Sandrine ORTEGA, Mme Béatrice MARTIN

3. Fonction publique hospitalière.

CENTRE HOSPITALIER DE VILLEFRANCHE :

M. Benoit VANDAME, Directeur des ressources humaines

CFDT : Mme GONON, secrétaire section
CGT : M. Marcel CHILLET, secrétaire du syndicat; M TISSOT secrétaire général du syndicat local
CNI (coordination nationale infirmières) : Mme FAYOLLE, présidente locale et départementale
SNCH : Mme BERTHOLLET, membre du syndicat et membre de la CTE

HOSPICES CIVILS DE LYON :

M. Alain COLLOMBET, Secrétaire général
M. Patrice FARCI, directeur des affaires médicales
Mme Marie Odile REYNAUD, directrice du personnel et des affaires sociales
Mme Denise APPORIOU, chargée des relations avec les syndicats

CGT : M. Gérard BRISSOT, secrétaire de la coordination HCL ; M. Geoffroy BERTHOLLE, secrétaire
SNCH : (syndicat national des cadres hospitaliers) : M SAEZ, secrétaire de la section locale des HCL
FO : Mme Claude BASSRAD, secrétaire générale adjointe FO HCL ; M. Brahim GACEM, membre du bureau
CFDT : M. J.-François AILLARD: administrateur HCL; M. Olivier BRUN, suppléant A CTCE et titulaire CAP D / A technique ; Mme Paule-Isabelle BRUYAS, secrétaire section CFDT groupement nord, CHSCT, CAP locale
UNSA : Mme Martine PERRICHON-TRUCHEUR, trésorière du syndicat UNSA HCL. ; M. J-Marc VALLON, secrétaire général du syndicat

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

IV. ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés :
Mme GAUTIER-PASCAUD, Directrice des ressources humaines du réseau
Mme Laurence FILARDER, responsable relations sociales

Caisse nationale d'allocations familiales :
Mme Christine MANSIET, Secrétaire générale

V. ENTREPRISES PRIVEES

AXA :
Mme Corinne GUILLEMIN, Directrice du développement social

BOUYGUES :
M. Jean Gabriel PICHON, Directeur juridique social groupe

BRED :

M. Stéphane VANONI, Directeur du personnel et des relations sociales

M. François JOUBIN, Responsable des relations du travail

VI. Ville de SURESNES

Mme Béatrice de Lavalette, adjoint au Maire délégué aux ressources humaines
Mme Hortense de Royer, directrice du Pôle ressources humaines
M. Jean-Marc Saint-Gabriel, chef du service relations sociales
Mme Edith Lévêque, chargée de suivi de dossiers au Pôle ressources humaines

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

ANNEXE III :
INFORMATIONS QUALITATIVES SUR LES MODALITES DE GESTION DES MOYENS PUBLICS MIS A DISPOSITION DES SYNDICATS

(non reproduite)

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

ANNEXE IV :
FICHES COMPARATIVES

I. LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE.

Le protocole d'accord de l'UCANSS sur l'exercice du droit syndical dans les organismes de sécurité sociale

Juridiquement, les organismes de sécurité sociale sont des organismes de droit privé, hormis chacune des caisses nationales qui sont des établissements publics. Les effectifs des 4 branches du régime général (assurance maladie, allocations familiales, vieillesse, recouvrement) représentent 154 404 agents en 2008 (en recul de -7,93% en 4ans), la plupart étant employés par des caisses locales ayant chacune une certaine d'autonomie (CPAM, CAF, CARSAT, URSSAF etc.…). Le réseau des organismes est assujetti au code du travail et à une convention collective spécifique, dite de l'UCANSS (union des caisses nationales de sécurité sociale). Pour la définition des institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprises, CHSCT…) et la détermination des heures de délégation correspondantes, les caisses appliquent les crédits d'heures définis par le code du travail ; il existe parfois des usages locaux plus avantageux, mais une procédure subordonne la validation des accords locaux à un agrément par la DSS sur avis de l'UCANSS et de la caisse nationale de la branche…

Un **protocole interbranches sur l'exercice du droit syndical a été signé le 1 février 2008** entre le directeur de l'UCANSS et les organisations syndicales nationales, pour le champ d'application de la convention collective dont il modifie certaines dispositions. Cette négociation visait 3 objectifs :

- soutenir le dialogue social en garantissant des moyens ;
- clarifier et harmoniser équitablement les règles applicables ;
- réduire progressivement les temps alloués, en fonction de la contraction du réseau.

1. L'exercice d'une activité syndicale au plan national.

Du temps est accordé pour faciliter la négociation au niveau national, et pour permettre la participation à différents travaux : à ceux des différentes instances paritaires mises en place au niveau de la branche professionnelle, à ceux des organismes créés par les organisations syndicales, et bien sûr aux activités en rapport avec les statuts des organisations syndicales à tous les niveaux.

- Détachements : les organisations syndicales représentatives peuvent désigner au plan national des salariés à temps plein ou à mi-temps dans la limite de 3 équivalents temps plein (avec possibilité de modulation entre les syndicats affiliés à la même confédération).
- Temps de délégation nationale additionnel concernant des salariés dont l'activité syndicale représente plus de 25% de leur temps, avec possibilité de regroupement dans la limite de 4 ETP (étant défini à 459 demi journées) :

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

- *répartition* : chaque organisation reçoit un temps global de délégation correspondant à 10 ETP, le solde étant réparti selon les scores électoraux consolidés nationalement ;
- *évolution* : la totalité du temps de délégation national correspond à celui existant en 2007, soit 0,22% des effectifs calculés en ETP. A compter de 2012, ce volume global sera ramené à 0,19% des effectifs 2008 du régime général SS tels que publiés par l'UCANSS ; à compter de 2016, ce pourcentage sera fixé à 0,16% ; et au-delà, révision tous les 4 ans selon les mêmes modalités.

- Situation des salariés concernés : garantie individuelle de bénéficier de l'ensemble des éléments de rémunération à raison de son emploi (y compris les primes, indemnités et titres restaurant). Encadrement des remboursements des frais de déplacement par l'UCANSS.
- Information de l'employeur : la liste des bénéficiaires est communiquée à l'UCANSS et aux organismes concernés.
- Moyens matériels : un local meublé et équipé est mis à disposition des syndicats nationaux au siège de l'UCANSS.
- Composition des délégations : limitation à 8 par confédération.

2. L'exercice d'une activité syndicale au plan local.

Un dispositif spécifique est organisé pour permettre aux organisations syndicales locales de fonctionner : il se présente sous forme d'un « chèque syndical » établi au seul nom du syndicat et valant autorisation d'absence d'une demi journée de travail pour le salarié qui en est porteur :

- Enveloppe globale annuelle des autorisations d'absence : calculée à raison de 4 heures par salarié de l'organisme (effectif tel que calculé aux dernières élections de délégués du personnel).
- Règles de répartition de ce volume : en fonction des scores électoraux respectifs des syndicats, un crédit est accordé pour une période de 12 mois sans report possible, et avec un minimum garanti de 70h pour toute organisation.
- Autorisations d'absence : sur simple présentation d'une convocation habilitée, avec délai de prévenance minimal de 3 jours.
- Transparence et consolidation nationale annuelle du dispositif : l'accord prévoit que l'UCANSS rassemble les données chiffrées relatives à l'utilisation de ce crédit dans tous le réseau des organismes de sécurité sociale, avec communication aux organisations nationales.
- Dispositions particulières :
  - pour certains mandats spécifiques (congrès syndicaux, assemblées statutaire nationale), plafonnement à 3 jours / an et hors de l'enveloppe globale ;
  - pour chaque syndicat, majoration annuelle du crédit d'heures du délégué syndical, selon 3 tranches de taille de l'organisme (30 h si <500 salariés ; 50 h de 501 à 1000 ; 80 h si >1000 salariés).
- Continuité de service : les autorisations d'absence ne peuvent mobiliser simultanément plus de 8% de l'effectif présent de l'organisme, avec concertation spécifique pour les organismes de moins de 300 agents.
- Accès aux NTIC : le protocole national incite les organismes à négocier un accord d'entreprise encadrant les modalités. Clause de bilan national après 2 ans.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2011

3. L'articulation entre le mandat syndical et l'activité professionnelle.

Un ensemble de dispositions est arrêté pour favoriser l'articulation du mandat et l'activité professionnelle et prévenir des effets de discrimination.

- Entrée en activité du mandaté : pour le premier mandat (s'il est supérieur à 25% du temps de travail), organisation d'un entretien, destiné à établir les modalités pratiques d'exercice du mandat et opportunité d'aménagement du poste de travail, entre la direction de l'organisme, le mandaté et son responsable hiérarchique.
- Evolution professionnelle : garantie d'une évolution annuelle pour les mandatés par comparaison à la moyenne des évolutions de l'ensemble des autres membres du personnel de même emploi (selon modalités annexées), évaluation professionnelle, accès à la formation.
- Reprise d'activité professionnelle : après prévenance (3 mois) par le mandaté de son intention de reprendre son activité professionnelle, et sur demande :
    - droit à un entretien d'aide à l'orientation de carrière ; valorisation ;
    - mesure d'accompagnement pour la valorisation de l'expérience syndicale (aide à la constitution de dossier VAE, aide aménagement de poste si formation diplomante) ;
    - principe d'une négociation ultérieure pour définir les outils de reconnaissance des compétences transférables acquises au cours du mandat.

4. Premier bilan d'application.

Le protocole spécifie :

- son caractère impératif pour l'ensemble des organismes du régime général de SS, et son articulation (mais pas cumul) avec les usages locaux sur le même objet ;
- et que deux ans après son entrée en vigueur, sera réalisée une évaluation de sa mise en œuvre.

En 2010, un tel bilan portant sur 2008 et 2009 a effectivement été dressé par l'UCANSS qui a organisé la collecte et la consolidation des informations (avec 100% de retour des 186 organismes de sécurité sociale)

1) Droit syndical au niveau national

	2008	2009
Salariés détachés	26 ETP - dont 20 à 50% ; - dont 16 à 100%)	27 ETP - dont 20 à 50% ; - dont 17 à 100%
Salariés bénéficiant d'un temps de délégation nationale	238,74 ETP - dont 128 à 100% ; - dont 126 à 25% Soit 0,17% des effectifs 2007	266 ETP - dont 128 à 100% - dont 141 à 25% Soit 0,18% des effectifs 2007
Total général	264,74 ETP - branche Maladie = 56,86% - branche famille = 17,48% - recouvrement = 9,34% - branche retraite = 16,32%	293 ETP - branche Maladie = 59,78% - branche famille = 17,57% - recouvrement = 9,81% - branche retraite = 12,84%

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

Le bilan précise la répartition des données par organisation syndicale et par branche.

2) Droit syndical au niveau local

Le bilan des données locales ne porte que sur l'année 2009, en répartissant la volumétrie par syndicat et par branche.

objet	Volumétrie globale
Absences pour participation au fonctionnement des organisations syndicales	89 ETP
Absences pour fonctionnement des instances statutaires	7 ETP
Absences pour participation aux congrès syndicaux et assemblées	9 ETP
Absences pour exercice du mandat de délégué syndical	7 ETP

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

II. DES EXEMPLES D'ENTREPRISES DU SECTEUR PRIVE.

I- AXA France

AXA France (16 000 salariés) est une entreprise de services qui se distingue depuis des années par sa forte sensibilité au dialogue social, concrétisée par plusieurs innovations dans l'attribution de moyens pour soutenir le dialogue social interne.

En 1990, la création originale du « chèque syndical » par accord d'entreprise AXA Assurances avait fait sensation. Pareillement, 20 ans après, la charte Axa France 2009 « sur la reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle » est le signe d'un dialogue social d'entreprise arrivé à maturité.

1. Le « bon de financement syndical », plus communément appelé « chèque syndical ».

Dans son principe, le « chèque syndical » est la traduction d'accords d'entreprises sur le droit syndical assortis d'une aide financière. L'entreprise remet annuellement à chaque salarié un bon anonyme représentant la valeur d'un certain nombre d'heures de travail, bon que l'intéressé peut remettre à l'organisation syndicale de son choix, laquelle reçoit la contre-valeur des bons reçus. Les seuls destinataires potentiels sont les syndicats représentatifs lors des élections professionnelles dans l'entreprise.

Dès juillet 1990, la société Axa Assurances a initié ce système par accord d'entreprise, sous le nom de « bon de financement syndical », accord renégocié en 1998 suite à la fusion avec l'UAP afin d'étendre le système à toutes les entreprises du groupe. Ce dispositif perdure depuis, la valeur moyenne actuelle de ce bon est de 50€.

L'objectif de l'entreprise est d'apporter une aide complémentaire :

- d'une part aux autres moyens qu'elle fournit aux syndicats (en temps et en logistique),
- et d'autre part aux cotisations syndicales des adhérents.

Le fonctionnement repose sur une volonté de transparence totale, les syndicats étant tenus de produire un compte-rendu annuel de l'usage fait de la dotation reçue, et la direction publie quant à elle annuellement à destination du personnel une synthèse générale de la gestion de tout le dispositif.

L'usage a montré que ce dispositif incite à un syndicalisme actif, plus ancré dans les services : car pour « capter » ce bon de financement syndical dont le personnel maîtrise la clé, chacun des syndicats doit veiller à communiquer et être effectivement à son écoute, en intégrant les changements générationnels, ainsi que les besoins d'assurer la relève… Au total, la direction remarque que le dispositif constitue un indicateur fiable de l'audience de chacun des syndicats, en cohérence avec les scores aux élections professionnelles.

Mais pour autant cette initiative de AXA France est restée doublement limitée :

- limitation à l'interne, dans la mesure où seule la moitié des chèques syndicaux adressés par la direction au domicile de chaque salarié est effectivement redistribuée par le personnel, aboutissant à un total de 500 k€ sur 1 M€ provisionné ;
- limitation à l'externe, fort peu d'entreprises ayant choisi de suivre cette initiative.

2. la charte sur « la reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle ».

Signée en mai 2009 entre la direction et les syndicats CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et UNSA, cette charte s'applique d'abord chez Axa France, avec une vocation expérimentale dans la mesure où ses enseignements pourront être portés au niveau du groupe Axa.

La démarche de l'entreprise a pour objectif d'inciter de jeunes et nouveaux salariés à accepter des mandats de représentation du personnel. En effet, la directrice du développement social l'énonce ouvertement, « *l'entreprise a besoin de syndicalistes de bon niveau* », et dans ce but, elle souhaite que les candidats à de tels mandats sachent que cela ne les engage pas à vie, et que l'entreprise valorisera les compétences acquises dans le ou les mandats.

6 syndicats sont représentés à AXA France, 1000 personnes sont détentrices de mandats, dont 80 sont totalement déchargés, l00 à mi temps, le reste à temps variable ; parmi eux, bénéficient d'un positionnement à part une vingtaine de mandats nationaux.

La charte s'articule autour de deux grands volets :

A - L'accompagnement du salarié par l'entreprise durant son parcours syndical.

La responsabilité syndicale devrait dorénavant être considérée comme partie intégrée et indissociable du parcours professionnel aux yeux de la directrice des ressources humaines : « *pour permettre une réelle gestion suivie et intégrée de la coexistence ou de l'alternance des activités professionnelles ou syndicales dans des conditions connues et partagées par tous, il est nécessaire de prévoir un accompagnement RH adapté à chaque étape clé de ce parcours » :*

- lors de la prise de mandat, un **premier entretien tripartite** réunit le salarié devenu représentant du personnel (avec un assistant s'il le souhaite), la fonction RH et le responsable hiérarchique du salarié (la règle générale étant que le délégué reste positionné dans son service) afin d'informer l'un et l'autre au sujet du mandat assumé et des conséquences sur l'activité professionnelle ;

Version envoyée aux syndicats, réunion du 15/7/2011

- pendant l'exercice du mandat, des **rencontres annuelles** rassemblent les mêmes personnes afin de tirer un bilan de l'année écoulée sur l'équilibre trouvé entre le temps consacré à l'activité professionnelle et celui donné à l'activité syndicale et de valider des perspectives pour l'année suivante ;
- lors de la reprise d'une activité professionnelle, un **bilan RH individualisé des compétences**, notamment de celles acquises au cours du parcours professionnel, et une élaboration du projet professionnel permettant un accompagnement adapté.

L'entreprise disposant de bonnes pratiques d'accompagnement collectif du changement, elle a souhaité les décliner pour favoriser la reconversion des anciens délégués. Ainsi actuellement 40 délégués sont confrontés à cette nécessité, leurs syndicats ayant subi une perte d'audience aux dernières élections.

B - La reconnaissance des compétences acquises .

La charte reconnaît que « *l'exercice d'une responsabilité syndicale, à mi-temps ou à temps complet, sur une durée significative constitue une expérience importante porteuse de compétences particulières et riches* ».

- En conséquence, est expérimenté un **dispositif de VAE** (Validation des acquis de l'expérience), concernant 15 volontaires parmi les représentants du personnel d'un niveau certain et justifiant d'une durée d'exercice (un ou plusieurs mandats pendant au moins huit ans).
- Ce dispositif s'inscrit dans le cadre du DIF (droit individuel à la formation) et se concrétise par une **formation labellisante élaborée en partenariat avec l'Institut des Sciences Politiques** de Paris, portant sur 3 thématiques :
    - management et développement personnel ;
    - économie ;
    - histoire et évolution du syndicalisme.
- L'objectif poursuivi est double :
    - incluant la soutenance d'un mémoire, la formation vise l'obtention d'un diplôme spécifique ;
    - l'entreprise s'engage à une valorisation de ce diplôme par changement de positionnement d'emploi au niveau immédiatement supérieur.

Récente, cette charte AXA France produit d'ores et déjà un important effet d'entrainement auprès de plusieurs entreprises, de divers secteurs d'activité. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, la mairie de Suresnes a été la première à signer à son niveau un accord semblable.

3. L'accord d'entreprise sur le droit syndical est complété chaque année.

Ces deux dispositifs « phare » de AXA France s'inscrivent dans une problématique de fond, qui se concrétise aussi par un processus d'actualisation annuelle de l'accord d'entreprise ; il en résulte une créativité collective soutenue :

- Définition de **temps complémentaire**s aux crédits d'heures légaux ;
- Création de **mandats conventionnels spécifiques**, notamment :
    - La RSG (représentation syndicale de groupe) : un délégué est dédié à la coordination à plein temps pour soutenir la négociation au niveau du groupe AXA ;

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2011

    - Le mandat de coordinateur syndical du personnel de terrain, dédié aux personnels commerciaux nomades.
- Définition de **garanties salariales** : le délégué touche **chaque année** la moyenne des augmentations individuelles attribuées dans sa catégorie.
- Définition d'un crédit en **financement pour formation syndicale.**
- Organisation périodique d'un **forum économique et social**, sous forme de séminaires organisés pour 100 personnes (rassemblant 60 délégués et 40 DRH) afin de développer une vision externe et d'améliorer la compréhension de l'environnement de l'entreprise. Quelques uns des thèmes déjà traités :
    - les normes comptables,
    - les entreprises élargies ou en réseau (qui concernent désormais autant les entreprises de services que l'industrie),
    - le syndicalisme européen.

- éléments de **valorisation globale** des moyens mis en œuvre :
    - le dispositif du chèque syndical permet la répartition effective de 500 000 € (sur une enveloppe de 1 M€),
    - l'ensemble des délégués correspondent à 220 ETP pour une charge complète totale unitaire à 80 000€ à rapporter à l'effectif de 16000 salariés dans l'entreprise,
    - le dispositif VAE expérimenté avec l'Institut d'Etudes Politiques représente un coût de 25 000 €.

En retour de cet investissement résolu à soutenir un dialogue social de qualité, la direction des relations sociales de AXA France souligne que cette culture induit une capacité accrue du groupe AXA à évoluer :

- le dialogue social constitue un moyen de préparer les esprits et à accompagner les changements. « *Cela fait partie du patrimoine génétique de l'entreprise* », signe d'un dialogue social arrivé à maturité ;
- pour les manageurs, il existe depuis des années une formation au management social.

Les moyens dégagés par AXA France pour soutenir l'activité syndicale et le dialogue social internes sont très importants, tant quantitativement que qualitativement.
A partir des données qu'elle a recueillies, la mission évalue ce coût à un ratio annuel moyen de 1 100€ par salarié, c'est-à-dire bien au-delà du haut de la fourchette estimative des moyens mobilisés dans l'ensemble des fonctions publiques ;

II- BOUYGUES France.

Bouygues France emploie en France environ 74 000 salariés, répartis dans 423 structures (soit établissements, soit entreprises). Au niveau central, il existe un comité de groupe France. Dans chacune des 423 structures, il y a un comité d'établissement ou d'entreprise

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

- les comités d'entreprise :

3444 élus du personnel siègent aux CE (moitié titulaires, moitié suppléants) ; les comités d'entreprise se réunissent une fois par mois pour discuter de différents sujets (stratégie du groupe, plan de formation, ..) ; il ont également en charge la vie sociale et culturelle pour laquelle ils disposent d'un budget spécifique.

Le secrétaire du CE est un élu salarié qui organise l'ordre du jour.

Sur les 3444 élus, 2500 viennent de Colas, entreprise spécialisée dans les routes où le syndicalisme est traditionnel (syndicalisme d'opposition) mais en voie d'évolution. Sur les 3444 élus, 795 n'ont pas d'appartenance syndicale ; pour les autres, FO : 58,9 % ; CGT : 15,2 % ; CFTC : 14,6 % ; CFDT : 8,3 %.

Le taux de représentation est variable selon les structures : 0,069 représentant par salarié pour la route, 0,016 chez Bouygues Telecom.

Le mandat au CE est le plus important ; le directeur des affaires sociales ne peut chiffrer le coût du fonctionnement du CE et n'en éprouve pas le besoin.

A côté des mandats aux CE, il y a de nombreux délégués du personnel ; leur activité est méconnue du siège ; il semble que les crédits d'heures auxquels ils ont droit sont sous-utilisés.

- sur la stratégie Bouygues :

La stratégie de Bouygues est d'associer les syndicats à la vie du groupe ; le groupe souhaite que les représentants « tournent » et incitent à ne pas avoir plus de deux mandats consécutifs. De même, les syndicalistes conservent leurs fonctions (ils sont très rarement à plein temps) et leur poste de travail est configuré pour permettre cela. L'engagement syndical doit être « réversible », le consensus étant qu'un délégué doit normalement assumer deux mandats consécutifs au CE. Il n'y a pas de VAE réellement mise en place pour les syndicalistes, mais l'avoir été est pris en compte dans le déroulement de la carrière.

- sur les moyens :

Les crédits d'heures sont accordées par application pure et simple des dispositions du code du travail. Avec l'accord des employeurs il arrive que certains délégués concentrent les crédits d'heures des autres délégués de l'établissement ou de l'entreprise.

Tous les frais de déplacement liés aux mandats institutionnels sont pris en charge par Bouygues ; au-delà les organisations syndicales paient mais bénéficient de moyens en fonction, pour partie, des résultats aux élections

Les organisations syndicales disposent de locaux dans les conditions prévues par le code du travail.

- le contrôle : il existe des bons de délégation remplis par les syndicalistes et remis à leur hiérarchie, mais très peu utilisés, sauf dans les secteurs où le dialogue social se passe mal ; il n'y a pas de contrôle car il n'y a pas d'abus.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

- les coûts : il n'existe pas de mesure du « coût syndical » d'ensemble dans le groupe. Le budget annuel alloué aux OS est d'environ 500 000 €.

III- La BRED.

L' effectif de la BRED et de ses filiales est de 3909 collaborateurs soit 3543,58 ETP

Dans le bilan social 2009 on peut noter pour l'année 2008 à la rubrique « relations professionnelles » : nombre de réunion avec les délégués du personnel : 28 ; volume global des « crédits d'heure » des représentants du personnel dans le cadre de la BRED : 34173 et dans le cadre du groupe « Banque Populaire » :427

Volume global des journées de congé accordées aux représentants du personnel pour participation à des activités extérieurs autres que dans le cadre des Banques Populaires : 286

Taux de participation aux élections :
- des comites d'établissement : 66 %
- des délègues du personnel : 64 %

Nombre de journées non travaillées du fait de grève : 72

Nombre de réunions du CCE et des comites d'établissement : 54

Le groupe BRED Banque populaire a négocié en 1995 un accord sur le droit syndical et la représentation du personnel à la BRED.

Cet accord a pour objet de préciser et clarifier l'exercice du droit syndical et le fonctionnement des instances représentatives du personnel à la BRED et dans les entreprises rattachées à la même unité économique et sociale.

Il faut souligner que cet accord sera renégocié en juin 2010 compte tenu du nouveau paysage syndical (3 organisations syndicales au lieu de 6).

En ce qui concerne le crédit d'heures des délégués syndicaux centraux, il est conforme à la réglementation en vigueur c'est-à-dire au code du travail.

Dans les établissements d'au moins 50 salaries, chaque délégué syndical dispose de crédits d'heures pour l'exercice de ses fonctions, calculés selon un barème prenant en compte l'effectif de l'établissement :

De 50 à 150 salaries : 10 h par mois
De 151 à 500 salaries : 15 h par mois
Au delà de 500 salaries : 20 h par mois

A cela s'ajoute tout un dispositif d'heures supplémentaires compte tenu de la spécificité de l'établissement.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

De plus la direction souhaite augmenter dans le nouveau protocole le crédit d'heure pour avoir des « partenaires de qualité ».

En ce qui concerne les moyens syndicaux (chapitre 3 du protocole), une allocation de 80 000 euros destinée à la prise en charge de leurs frais de fonctionnement est repartie au début de chaque année entres les organisations syndicales représentatives signataires du protocole.
En outre, 5 000 euros sont répartis en fonction du nombre de voix recueillies par chaque organisation syndicale aux élections de leurs représentants titulaires dans les comites d'établissement de la BRED. 3 000 euros sont de plus repartis de façon égalitaire.

Mais cette répartition va changer et la direction de la BRED souhaite donner plus de moyen aux organisations syndicales afin notamment de permettre à celles-ci de se rendre sur la zone Antilles – Guyane où la BRED est fortement implantée.

S'agissant des locaux, chaque organisation syndicale représentative dispose d'un local équipé du matériel nécessaire (tables, chaises, armoire), d'un poste téléphonique avec ligne directe et répondeur, ainsi que d'un micro-ordinateur avec imprimante et d'une deuxième ligne téléphonique équipée d'un télécopieur.

Un abonnement à « Liaisons Sociales » est fourni à chaque à chaque organisation syndicale.

Les frais de communications téléphoniques et minitel, ainsi que les dépenses liées à l'utilisation du photocopieur sont pris en charge par l'entreprise, des lors qu'ils demeurent dans les limites raisonnables.

Les organisations syndicales peuvent utiliser les services du courrier intérieur pour leurs correspondances individuelles n'ayant pas de portée générale ; cependant à l'occasion des élections professionnelles, chaque organisation syndicale a la faculté d'envoyer individuellement un document électoral à chaque collaborateur par les services internes du courrier.

Des panneaux d'affichage spécifiques sont mis à la disposition des organisations syndicales representatives.ils sont installes, selon des modalités définies avec les délègues syndicaux, dans chaque site dont l'effectif est supérieur à 50 salaries, ainsi qu'au siège de chaque direction départementale, sur les lieux de passage du personnel, mais en dehors de la vue de la clientèle.

Le contenu des affiches, publications et tracts est librement déterminé par les organisations syndicales, sous réserve de l'application des dispositions relatives à la presse.

La collecte des cotisations syndicales peut être effectuée pendant le temps de travail et sur les lieux de travail.

Les adhérents des sections syndicales peuvent se réunir une fois par mois dans l'enceinte de l'entreprise en dehors des locaux de travail et du temps de travail (avant 9h 30, âpres 16h 30 ou sur le temps du déjeuner) des participants, à l'exception des représentants du personnel qui peuvent se réunir sur leurs temps de délégation .

Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/7/2010

Les délègues suppléants peuvent assister aux réunions mensuelles avec l'employeur payées comme temps de travail mais n'ont pas de crédit d'heures. S'ils sont conduits à remplacer un élu titulaire, ils peuvent toutefois utiliser le crédit d'heures de ce dernier.

Lorsqu'ils quittent leur travail pour l'exercice de leur mandat, ils en avisent en principe par avance le chef de service ou son représentant particulier pour les déplacements à l'extérieur qui doivent être signales au préalable : ils n'ont pas de justification à donner, mais ils doivent indiquer qu'ils s'absentent pour l'exercice de leur mandat, ainsi que la durée probable de leur absence

En outre les déplacements des délégués syndicaux, des membres du CHSCT, et des délégués du personnel pour se rendre aux réunions organisées par l'employeur sont pris en charge par l'entreprise sur la base du tarif SNCF de 2eme classe, sur justificatifs, de même que les éventuels frais de séjour.

Les déplacements en province des membres du CHSCT dans le cadre de leur mission donnent également lieu à remboursement sur les mêmes bases.

Enfin, il faut souligner que la situation des représentants du personnel dont le cumul des mandats légaux ou conventionnel entraîne une absence de plus de 75% du temps de travail fait l'objet d'un suivi particulier reposant sur le principe d'un examen une fois par an lors d'un entretien avec la direction du personnel et des relations sociales, afin de clarifier les évolutions envisagées pour eux et de décider les mesures nécessaires pour leur assurer une progression comparable à celle des autres collaborateurs de même coefficient.

Tous ces éléments contenus dans l'accord sur le droit syndical et la représentation du personnel à la BRED se situent dans la droite ligne du code du travail et de la réglementation en vigueur mais dans le cadre du prochain accord qui sera négocié en juin 2010 la direction souhaite aller au delà des moyens actuels alloués aux organisations syndicales afin de renforcer le paritarisme.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

ANNEXE V :
TABLEAUX CHIFFRES

Les résultats chiffrés de l'enquête

Les réponses aux questionnaires

Le tableau ci-dessous indique le nombre de réponses au questionnaire adressé aux services, soit globalement 79 :

	Questionnaires reçus	Rubriques renseignées						
		Moyens						
		humains		matériels		total général		
		potentiel	réalisé	potentiel	réalisé	potentiel	réalisé	%
Loiret	34	204	119	102	50	306	169	*55,2*
FPE	18	108	53	54	21	162	74	*45,7*
FPT	9	54	36	27	17	81	53	*65,4*
FPH	7	42	30	21	12	63	42	*66,7*
Rhône	45	270	142	135	54	405	196	*48,4*
FPE	16	96	58	48	17	144	75	*52,1*
FPT	8	48	29	24	14	72	43	*59,7*
FPH	21	126	55	63	23	189	78	*41,3*
Total	79	474	261	237	104	711	365	*51,3*
FPE	34	204	111	102	38	306	149	*48,7*
FPT	17	102	65	51	31	153	96	*62,7*
FPH	28	168	85	84	35	252	120	*47,6*

Les chiffres en italique indiquent en potentiel le nombre d'items qui auraient pu être renseignés, et en réalisé, le nombre effectivement renseigné.

Version envoyée aux syndicats-Réunion du 15/7/2010

DETAIL DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE

Un peu plus de la moitié des rubriques ont été renseignées, avec une proportion plus élevée pour la FPT, qui semble assurer le meilleur suivi de gestion de l'activité syndicale. L'absence d'indication dans une rubrique est due à de multiples causes : structure non concernée, absence de suivi ou suivi groupé (articles 13 et 14 principalement) ou plus global, difficulté d'évaluer les moyens matériels...

Les moyens financiers ne sont pas repris dans ce tableau ni dans les suivants puisqu'en dehors du cas particulier de la police, aucune structure ne déclare verser de subvention à ses syndicats.

La validité de l'échantillon

Le tableau suivant compare le nombre d'agents des structures qui ont répondu utilement et la population de fonctionnaires indiquée dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2008-2009.

POPULATION DE L'ECHANTILLON/EFFECTIFS DEPARTEMENTAUX

effectif ETP

0	Loiret			Rhône			total		
0	échantillon	population	%	échantillon	population	%	échantillon	population	%
FPE	14 508	20 109	72,1	47 212	61 016	77,4	61 720	81 125	76,1
FPT	13 278	15 383	86,3	37 609	43 134	87,2	50 887	58 517	87,0
FPH	7 289	8 997	81,0	24 618	26 729	92,1	31 907	35 726	89,3
total	35 075	44 489	78,8	109 439	130 879	83,6	144 514	175 368	82,4

L'échantillon concerne environ 82% des effectifs officiels et de ce fait s'avère très largement représentatif. La FPE est toutefois un peu moins bien couverte, du fait notamment de l'organisation spécifique de certaines administrations (Douane, police…), principalement interrégionale, mais aussi de la restructuration de certains services de l'Etat.

La répartition des moyens

a) Les moyens humains

Ils regroupent les diverses catégories d'autorisations d'absence, les décharges de service et la formation syndicale, synthétisées dans les tableaux qui suivent.

Concernant l'article 15, le nombre de journées allouées déclarées par certains services n'a pas été retenu dans les tableaux récapitulatifs ; le paritarisme n'est pas contingenté et s'exerce sur convocation de l'administration ; de ce fait, les informations fournies sont des données généralement reconstituées pour cet exercice et sont peu fiables; elles représentent environ un tiers des journées consommées (celles-ci n'étant d'ailleurs pas toujours comptabilisées de manière exhaustive).

Dans un certain nombre de cas, l'évaluation du coût du syndicalisme a dû être reconstituée par une règle de calcul appliquée à des informations fournies dans les questionnaires (nombre de jours consommés déclarés x coût moyen unitaire journalier d'un agent, ce montant étant obtenu à partir de la masse salariale chargée et de l'effectif ETP). Les montants de valorisation et les coûts journaliers sont des minima.

L'analyse par département

Dans les deux départements, les décharges de service sont majoritairement utilisées pour la pratique syndicale. Elles représentent la moitié des journées consommées. Viennent ensuite l'article 15 et l'article 14.

Les autorisations d'absence de l'article 13 sont plus importantes dans le Rhône, sans doute liées à la présence de structures importantes d'où peuvent plus facilement émerger des représentants nationaux. Il convient d'être prudent sur le poids de cet article dans la mesure où plusieurs services, notamment dans les collectivités locales, ont déclaré utiliser indifféremment, voire fusionner la gestion des articles 13 et 14.

Version envoyée aux syndicats. Réunion du 15/7/2010

REPARTITION DES JOURNEES CONSOMMEES

%	A 13	Art. 14	A 15	DAS	Détach. MAD	Formation	TOTAL
Loiret	3,58	14,67	15,93	57,40	4,59	3,84	100,00
Rhône	7,93	17,44	20,19	51,71	1,50	1,23	100,00
total	6,35	16,43	18,64	53,77	2,62	2,18	100,00

En termes de valorisation, on constate dans les deux départements que le coût déclaré de journée d'un représentant syndical est plus élevé que celui de la moyenne des agents.

Le coût moyen de journée d'un agent (en ETP) est à peine supérieur à celui du Loiret dans le Rhône, mais l'écart entre les coûts de journée syndicale est plus important. Il s'explique en partie par le poids dans l'échantillon des services de police, de la DGFIP et de l'éducation nationale (où les syndicalises de catégorie A sont plus nombreux qu'ailleurs).

	Population de l'échantillon			Syndicalisme		
	nombre d'agents	masse salariale	coût de journée	journées consommées	valorisation	coût de journée
Rhône	109 439	4 761 797 152	171	58 274	13 007 644	223
total	144 514	6 196 484 257	169	91 490	17 800 947	195
%	76	77	101	64	73	115

Concernant le Loiret, les décharges de service sont très pratiquées dans la FPE et la FTP, mais dans des proportions très différentes (respectivement 63 et 15,7 jours/agent/an).

Dans la FTP et la FPH, les journées consommées à ce titre sont très inférieures aux droits théoriques, ce que l'on observe aussi pour les ASA. Dans la FPH, il s'agirait surtout d'une difficulté à assurer les remplacements, d'où la propension à utiliser davantage les autorisations d'absence que les DAS.

l'utilisation de l'article 15 est plus important proportionnellement dans la FPT et la FPH que dans la FPE. Il occupe davantage d'agents au sein de cette dernière mais qui y consacrent moins de temps.

La faible importance des réponses renseignées aux questionnaires au titre de la rubrique sur la formation syndicale dans la FPH trouve sans doute une explication dans la formation obligatoire des représentants de CHSCT. La formation est quasiment absente des services de l'Etat, à moins qu'elle ne soit prise en charge à un autre niveau.

Version employeurs syndicats - Réunion du 15/7/2010

LOIRET		MOYENS HUMAINS						
		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Détach. MAD	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	307	1 362	1 186	10 769	0	45	13 670
	journées consommées	307	868	1 480	10 822	330	136	13 943
	nbre d'agents concernés	119	288	296	171	2	48	924
	valorisation en €	53 963	160 218	255 629	1 652 773	81 200	22 463	2 226 245
FPT	journées allouées	1 111	6 288	1 094	12 153	222	836	21 704
	journées consommées	300	2 673	2 102	7 490	394	279	13 237
	nbre d'agents concernés	112	129	214	475	7	90	1 027
	valorisation en €	38 411	346 811	150 332	916 954	32 473	32 826	1 517 807
FPH	journées allouées	3 093	1 338	1 964	2 178	1 653	2 713	12 939
	journées consommées	582	1 331	1 708	753	801	861	6 035
	nbre d'agents concernés	94	171	153	73	29	244	764
	valorisation en €	99 741	225 186	315 102	99 009	156 283	153 931	1 049 252
Total	journées allouées	4 511	8 989	4 244	25 100	1 875	3 594	48 312
	journées consommées	1 188	4 871	5 290	19 065	1 525	1 275	33 215
	nbre d'agents concernés	325	588	663	719	38	382	2 715
	valorisation en €	192 115	732 214	721 063	2 668 735	269 956	209 220	4 793 304

EN %

LOIRET %		A 13	Art. 1	A 15	DAS	Divers	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	2,25	9,97	8,68	78,78	0,00	0,33	100,00
	journées consommées	2,20	6,22	10,61	77,62	2,37	0,98	100,00
	nbre d'agents concernés	12,88	31,17	32,03	18,51	0,22	5,19	100,00
	valorisation en €	2,42	7,20	11,48	74,24	3,65	1,01	100,00
FPT	journées allouées	5,12	28,97	5,04	56,00	1,02	3,85	100,00
	journées consommées	2,26	20,19	15,88	56,58	2,98	2,11	100,00
	nbre d'agents concernés	10,91	12,56	20,84	46,25	0,68	8,76	100,00
	valorisation en €	2,53	22,85	9,90	60,41	2,14	2,16	100,00
FPH	journées allouées	23,90	10,34	15,18	16,83	12,78	20,97	100,00
	journées consommées	9,64	22,05	28,31	12,48	13,27	14,26	100,00
	nbre d'agents concernés	12,30	22,38	20,03	9,55	3,80	31,94	100,00
	valorisation en €	9,51	21,46	30,03	9,44	14,89	14,67	100,00
Total	journées allouées	9,34	18,61	8,78	51,95	3,88	7,44	100,00
	journées consommées	3,58	14,67	15,93	57,40	4,59	3,84	100,00
	nbre d'agents concernés	11,97	21,66	24,42	26,48	1,40	14,07	100,00
	valorisation en €	4,01	15,28	15,04	55,68	5,63	4,36	100,00

version aux syndicats de réunion du 16/7/2010

Dans le Rhône, les décharges de service représentent globalement la moitié des journées consommées, moins que dans le Loiret par rapport aux autres dispositifs. Leur utilisation est aussi plus proche des droits (91% utilisés contre 79%), ce qui peut laisser supposer une meilleure gestion.

C'est surtout la FPE qui a très fortement recours à ce dispositif, mais dans une moindre proportion que dans le Loiret. La FPT l'utilise aussi davantage que dans le Loiret.

La FPH répartit davantage les droits utilisés sur tous les dispositifs, avec la même réserve sur la formation relevée plus haut.

L'article 13 tient une place plus importante dans le Rhône que dans le Loiret ((12,3% contre 3,7%), sans doute comme il a déjà été fait observer plus haut à cause de la présence de structures plus nombreuses en effectifs, comme en témoigne le secteur hospitalier.

Pour les mêmes raisons d'effet de taille, l'article 15 consomme 20% des droits contre 16% dans le Loiret.

La formation syndicale occupe une place très mineure.

RHONE		MOYENS HUMAINS						
		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Détach. MAD	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	811	6 704	304	9 278		1	17 098
	journées consommées	760	1 865	1 342	9 176	330	311	13 784
	Nbre d'agents concernés	365	545	305	313	2	167	1 697
	valorisation en €	162 091	365 221	443 210	1 850 203	81 200	61 223	2 963 148
FPT	journées allouées		4 864	1 171	14 982			21 017
	journées consommées	1 090	4 581	2 354	13 878			21 903
	Nbre d'agents concernés	622	736	142	132			1 632
	valorisation en €	161 247	591 339	494 279	2 068 031			3 314 896
FPH	journées allouées	267	4 583	169	8 891	110	345	14 364
	journées consommées	2 771	3 716	8 070	7 078	545	408	22 588
	Nbre d'agents concernés	218	239	360	265	442	245	1 769
	valorisation en €	455 334	3 615 969	1 366 608	1 114 015	69 826	107 847	6 729 599
Total	journées allouées	1 078	16 151	1 643	33 151	110	346	52 479
	journées consommées	4 620	10 162	11 766	30 132	875	719	58 274
	Nbre d'agents concernés	1 205	1 520	807	710	444	412	5 098
	valorisation en €	778 672	4 572 530	2 304 097	5 032 248	151 026	169 070	13 007 644

EN %

RHONE %		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Divers	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	4,74	39,21	1,78	54,27	0,00	0,01	100,00
	journées consommées	5,51	13,53	9,73	66,57	2,39	2,26	100,00
	Nbre d'agents concernés	21,51	32,12	17,97	18,44	0,12	9,84	100,00
	valorisation en €	5,47	12,33	14,96	62,44	2,74	2,07	100,00
FPT	journées allouées	0,00	23,14	5,57	71,28	0,00	0,00	100,00
	journées consommées	4,98	20,91	10,75	63,36	0,00	0,00	100,00
	Nbre d'agents concernés	38,11	45,10	8,70	8,09	0,00	0,00	100,00
	valorisation en €	4,86	17,84	14,91	62,39	0,00	0,00	100,00
FPH	journées allouées	1,86	31,90	1,18	61,90	0,77	2,40	100,00
	journées consommées	12,27	16,45	35,73	31,33	2,41	1,81	100,00
	Nbre d'agents concernés	12,33	13,51	20,36	14,98	24,96	13,85	100,00
	valorisation en €	6,77	53,73	20,31	16,55	1,04	1,60	100,00
Total	journées allouées	2,05	30,78	3,13	63,17	0,21	0,66	100,00
	journées consommées	7,93	17,44	20,19	51,71	1,50	1,23	100,00
	Nbre d'agents concernés	23,64	29,82	15,83	13,93	8,70	8,08	100,00
	valorisation en €	5,99	35,15	17,71	38,69	1,16	1,30	100,00

Les tableaux de synthèse suivants permettent de comparer globalement les pratiques des trois fonctions publiques. On y retrouve les constatations relevées plus haut :

Vœux syndicats - Réunion du 15/7/2010

- choix prépondérant des DAS dans la FPE et la FPT, mais présence très inférieure dans la FPH, avec une sous-utilisation marquée des droits que l'on ne retrouve pas dans les deux autres ;
- importance des moyens consacrés au paritarisme plus marqué dans la FPH, et d'une manière générale dans celle-ci, répartition plus étalée de ces moyens, y compris pour la formation syndicale ;
- écart important entre les droits ouverts et consommés pour les articles 13 et 14 surtout dans la FPE, mais aussi dans la FPT ; des représentant syndicaux ont pourtant déclaré à plusieurs reprises à la mission utiliser complètement leurs droits, surtout dans la FPE ; le consommé est donc un *minimum minimorum* ;
- à l'inverse, cet écart est pratiquement inexistant dans la FPH, ce qui pourrait vouloir dire que la formule des ASA serait plus pratique dans le secteur hospitalier, limitant ainsi le recours aux DAS ; certains des bénéficiaires ont cependant déclaré ne pas pouvoir utiliser leurs droits alors que leur administration considérait qu'il n'y avait pas de problème majeur du fait de la planification de l'activité ; les chiffres semblent donner raison à ces dernières. L'attachement « culturel » de nombreux délégués à conserver une pratique professionnelle et de ce fait une proximité avec leurs collègues les conduit aussi à préférer, autant que possible, la formule des ASA.

		MOYENS HUMAINS						
LOIRET+RHONE		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Détach. MAD	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	1 118	8 066	1 490	20 047	0	46	30 767
	journées consommées	1 067	2 733	2 821	19 999	660	447	27 726
	nbre d'agents concernés	484	833	601	484	4	215	2 621
	valorisation en €	216 053	525 439	698 838	3 502 975	162 400	83 687	5 189 393
FPT	journées allouées	1 111	11 153	2 265	27 135	222	836	42 721
	journées consommées	1 390	7 254	4 456	21 368	394	279	35 140
	nbre d'agents concernés	734	865	356	607	7	90	2 659
	valorisation en €	199 658	938 150	644 611	2 984 985	32 473	32 826	4 832 703
FPH	journées allouées	3 360	5 921	2 133	11 068	1 763	3 058	27 302
	journées consommées	3 352	5 047	9 779	7 831	1 346	1 269	28 623
	nbre d'agents concernés	312	410	513	338	471	489	2 533
	valorisation en €	555 076	3 841 155	1 681 710	1 213 024	226 109	261 778	7 778 852
Total	journées allouées	5 589	25 140	5 887	58 251	1 985	3 940	100 791
	journées consommées	5 809	15 034	17 056	49 198	2 400	1 994	91 490
	nbre d'agents concernés	1 530	2 108	1 470	1 429	482	794	7 813
	valorisation en €	970 787	5 304 745	3 025 159	7 700 983	420 982	378 291	**17 800 947**

La répartition des moyens humains entre les différents dispositifs fait aussi ressortir les modes de fonctionnement des syndicats dans les trois fonctions publiques :

- tous dispositifs confondus, le nombre de jours par agent impliqué est très proche dans les trois fonctions publiques, soit entre 11 et 13 jours par an ;

Version avec syndicats - Réunion du 16/7/2010

Nombre de jours consacré à l'activité syndicale par représentant syndical et par an

Jours/ agent/an	Article 13	Article 14	Article 15	DAS	Tous dispositifs
FPE	2,2	3,3	4,7	41,3	10,6
FPT	1,9	8,4	12,5	35,2	13,2
FPH	10,7	12,3	19,1	23,2	11,3

- dans tous les cas, c'est l'article 14, la présence de correspondants dans les services, qui implique le plus grand nombre d'agents ; le phénomène est plus marqué dans la FPT, sans doute du fait de la dispersion des services, en particulier les établissements scolaires, la voirie, et les services sociaux ; dans les services de l'Etat, le faible nombre de jours par agent est à rapprocher de la préférence pour les décharges de service ; dans la FPH, le nombre de jours par agent est le plus élevé, et traduit la préférence pour les ASA, déjà évoquée plus haut ;

- l'article 13 suit la même tendance, avec une dispersion forte sur la FPT que l'on n'observe pas sur l'article 14 ; le phénomène peut être lié à l'augmentation du nombre de corps et de structures dû aux transferts de l'état ;

- l'article 15 traduit le mieux la diversité des statuts et la dispersion des services de l'Etat avec 4,7 jours par agent et par an seulement ; à l'opposé, la plus forte concentration en secteur hospitalier peut expliquer que le paritarisme absorbe davantage les représentants du personnel ;

- les décharges de service marquent la préférence des syndicats pour une certaine spécialisation dans la FPE, vraisemblablement pour maintenir une unité à travers le territoire, et dans une moindre mesure dans la FPT. S'agissant de la FPH, la part moindre des DAS trouve sa compensation dans les ASA.

Ces chiffres ne sont cependant que des moyennes indiquant des tendances ; un même agent peut exercer des missions au titre de différents articles, ce qui peut aussi expliquer certains écarts entre les droits théoriques et consommés. Les agents comme leur administration peuvent avoir intérêt à solliciter des permanents plus disponibles et mieux informés.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/12/2010

EN %

LOIRET+RHONE %		A 13	Art. 14	A 15	DAS	Divers	Formation	TOTAL
FPE	journées allouées	3,63	26,22	4,84	65,16	0,00	0,15	100,00
	journées consommées	3,85	9,86	10,18	72,13	2,38	1,61	100,00
	Nbre d'agents concernés	18,47	31,78	22,93	18,47	0,15	8,20	100,00
	valorisation en €	4,16	10,13	13,47	67,50	3,13	1,61	100,00
FPT	journées allouées	2,60	26,11	5,30	63,52	0,52	1,96	100,00
	journées consommées	3,95	20,64	12,68	60,81	1,12	0,79	100,00
	Nbre d'agents concernés	27,60	32,53	13,39	22,83	0,26	3,38	100,00
	valorisation en €	4,13	19,41	13,34	61,77	0,67	0,68	100,00
FPH	journées allouées	12,30	21,69	7,81	40,54	6,46	11,20	100,00
	journées consommées	11,71	17,63	34,16	27,36	4,70	4,43	100,00
	Nbre d'agents concernés	12,32	16,19	20,26	13,35	18,58	19,31	100,00
	valorisation en €	7,14	49,38	21,62	15,59	2,91	3,37	100,00
Total	journées allouées	5,54	24,94	5,84	57,79	1,97	3,91	100,00
	journées consommées	6,35	16,43	18,64	53,77	2,62	2,18	100,00
	Nbre d'agents concernés	19,58	26,98	18,82	18,29	6,16	10,16	100,00
	valorisation en €	5,45	29,80	16,99	43,26	2,36	2,13	100,00

b) <u>Les moyens matériels</u>

Le questionnaire distinguait trois sortes de moyens matériels : les locaux, le mobilier, le matériel de bureau et les consommables, et enfin le prêt de salles de réunion.

Dans 53% d'entre eux, les rubriques correspondantes ont fait l'objet d'une évaluation. Les services de l'Etat sont ceux qui ont répondu le moins complètement.

MOYENS MATERIELS

en €	Loiret	Rhône	total	%
FPE				
locaux	37 047	170 747	207 794	71,81
matériel	12 036	64 817	76 853	26,56
salles de réunion	3 982	726	4 708	1,63
total	53 065	236 290	289 356	100
FPT				
locaux	83 305	206 609	289 914	67,40
matériel	20 176	106 477	126 653	29,45
salles de réunion	11 687	1 870	13 557	3,15
total	115 168	314 955	430 123	100
FPH				
locaux	49 145	163 840	212 985	27,63
matériel	23 164	531 273	554 437	71,94
salles de réunion	1 000	2 310	3 310	0,43
total	73 309	697 423	770 732	100
TOTAL				
locaux	169 497	541 196	710 693	**47,69**
matériel	55 377	702 566	757 943	50,86
salles de réunion	16 669	4 906	21 575	1,45
total	241 543	1 248 668	1 490 211	100

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2010

Les montants consacrés aux salles de réunion sont marginaux tant en nombre de réponses qu'au niveau des résultats, reflétant l'intérêt négligeable qu'y consacrent les services (absence de recensement, de valorisation, inexistence de charge réelle, les locaux n'étant utilisés que quand ils sont libres…) ou l'inutilité ressentie (utilisation de la salle des professeurs ou de salles de classes dans les établissements scolaires par exemple).

La valorisation des locaux syndicaux a fait l'objet d'une attention plus marquée, notamment de la part des responsables de grandes structures en agglomération, principalement dans la FPE et surtout les grosses collectivité de la FPT (Conseils régional et général, Ville de Lyon et Grand Lyon), plus sensibles aujourd'hui aux prix du foncier ; les montants et le ratio plus faibles dans la FPH traduisent en partie l'absence de prise en compte des locaux syndicaux périphériques aux hospices civils de Lyon.

La rubrique des moyens matériels a été moins bien renseignée que les locaux en nombre de réponses pour diverses raisons qui marquent un moindre intérêt de la part des services gestionnaires ; ceux-ci ressentent en effet un sentiment de risque limité: les mobiliers et le matériel informatique sont souvent amortis, parfois obsolètes, et limités en nombres ; les centraux téléphoniques modernes ont considérablement réduit le coût des communications à partir de postes fixes… Les évaluations sont faites *a minima*.

D'une manière générale, en dehors des permanents à temps complet, relativement peu nombreux, qui peuvent occuper ces locaux à plein temps, les agents exercent leurs activité plutôt à partir de leur poste de travail, et leurs coûts de fonctionnement sont dilués dans la masse des dépenses du service.

La mission a enregistré peu de revendications à ce titre, et d'une manière générale sur les moyens matériels.

Ceci ne signifie pas que les services gestionnaires soient laxistes, au contraire ; beaucoup suivent de près les consommations et leur répartition entre syndicats, et certains sont capables de fournir des états détaillés comme la DRFIP du Rhône.

Dans quelques cas de collectivités locales importantes et étendues, les représentants syndicaux peuvent utiliser des véhicules de service. Cette pratique est limitée par la nécessité de disposer d'un parc important de véhicules. L'utilisation de véhicules personnels peut aussi être défrayée au titre de l'article 15, comme des frais de mission.

c) <u>La répartition globale des moyens</u>

L'essentiel des moyens est assuré par du temps d'agents, soit environ 92%, dont moins d'1/5ème est utilisé au titre de l'article 15.

Les écarts les plus forts sont constatés sur la FPE entre les deux départements, traduisant une absence ou une difficulté d'évaluation des moyens matériels dans le Loiret.

Les moyens matériels qui ont pu être évalués par les services représentent en moyenne seulement 8% des coûts. Le poids plus important dans la FPE du Rhône est lié à l'évaluation du coût des locaux dans certains gros services (SGAP, DRFIP …), et à celle du matériel par la DRFIP.

Version envoyée aux syndicats - Réunion du 15/7/2011

PART DES DIFFERENTS TYPES DE DEPENSE

En % du coût global	Moyens humains			Moyens matériels
	Art. 13 Art.14 DAS formation divers	Art.15	Total	Locaux matériel salles de réunion
Loiret				
FPE	86,46	11,22	**97,67**	**2,33**
FPT	83,74	9,21	92,95	7,05
FPH	65,40	28,07	93,47	6,53
Total	80,88	14,32	95,20	4,80
Rhône				
FPE	78,72	13,85	**92,57**	**7,43**
FPT	77,59	13,60	91,18	8,82
FPH	72,21	18,40	90,61	9,39
Total	75,04	16,15	91,20	8,80
Loiret + Rhône				
FPE	81,94	12,75	94,69	5,31
FPT	79,50	12,24	91,73	8,27
FPH	71,32	19,67	90,99	9,01
Total	76,57	15,68	**92,24**	**7,76**

Version envoyée aux syndicats - réunion du 15/7/2010