



# «LES DISCRIMINATIONS SYNDICALES ET LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE»

Séance Plénière du 17 décembre 2020

**Rapporteur : Monsieur Laurent MATEU**

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – Ministère de l'Intérieur  
Place Beauvau – 75800 PARIS Cedex 08  
Tél. : 01.53.43.84.10 – Fax : 01.53.43.84.11 – Site internet : [www.csft.org](http://www.csft.org)



# Sommaire

Avant-propos .....	4
Contexte .....	4
Méthode.....	5
Le cadre de l’auto-saisine.....	5
<b>I. Qu’entend-on par « discriminations syndicales » ? Peut-on les objectiver ? .....</b>	<b>6</b>
A. Audition de Monsieur Vincent-Arnaud CHAPPE, sociologue, chargé de recherches au CNRS.....	6
B. Audition du Défenseur des droits : Monsieur Nicolas KAHNONOU, Directeur, Promotion de l’égalité et de l’accès aux droits et Madame Charlotte AVRIL, Cheffe de pôle, Fonction publique .....	9
C. Audition de Monsieur François CLERC, chargé des discriminations à la CGT, auteur de la méthode de preuve des discriminations par panels .....	10
<b>II. En quoi les discriminations syndicales observées dans la fonction publique territoriale sont-elles spécifiques ? Comparaison avec le secteur privé.....</b>	<b>14</b>
A. Principales observations concernant la perception des discriminations syndicales.....	14
B. Principales expériences de discriminations rapportées par les personnes syndiquées .....	15
C. Principaux recours mis en œuvre.....	15
D. Principaux obstacles rencontrés pendant les recours.....	15
E. Principaux thèmes d’intervention des participants à la table-ronde .....	16
<b>III. Le droit existant pour lutter contre les discriminations syndicales.....</b>	<b>20</b>
A. Rappel du cadre juridique mis en avant par le Défenseur des droits.....	20
B. Obligation de l’employeur en matière de discriminations.....	20
C. Procédures d’instruction.....	21
<b>IV. La réponse des collectivités territoriales .....</b>	<b>22</b>
Le département du Bas-Rhin .....	22
<b>V. Des effets non négligeables sur le dialogue social.....</b>	<b>26</b>
A. Audition de Monsieur Jean-François PILLIARD, co-rapporteur de deux avis du CESE portant sur le dialogue social d’une part et la lutte contre les discriminations syndicales d’autre part.....	26
B. Audition de Monsieur Luc BERILLE, co-rapporteur de l’avis du CESE de mai 2016, « Le développement de la culture du dialogue social en France » .....	28
C. Préconisations du CESE .....	29
D. Audition de Madame Marie-Odile ESCH à propos du rapport « Renforcer la négociation collective dans la Fonction publique » remis en avril dernier et rédigé avec Christian VIGOUROUX, Jean-Louis ROUQUETTE, Florian ROUSSEL et Alain BETTERICH. ....	32
<b>VI. Conclusion : quel dialogue social demain ? Quelles perspectives ?.....</b>	<b>35</b>
<b>Préconisations .....</b>	<b>36</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>38</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>39</b>

# AVANT-PROPOS

## Contexte

Si le droit syndical dans la fonction publique n'a été reconnu aux fonctionnaires qu'en 1946, la question des discriminations syndicales s'est très vite posée, en dépit d'une pléthore de textes de référence garantissant l'exercice du droit syndical (*annexe 1*).

Aujourd'hui la question des discriminations syndicales apparaît avec d'autant plus d'acuité qu'elle semble pervertir la qualité et l'efficacité du dialogue social.

Il apparaît ainsi que la perception des discriminations syndicales diffère selon le point de vue. A l'évidence, les employeurs territoriaux semblent parfois surpris lorsque ce type de discriminations est pointé du doigt. Les représentants syndicaux quant à eux n'ont de cesse de souligner combien l'exercice d'un mandat syndical peut constituer un frein réel dans une carrière.

Et de fait, cela conduit à un dialogue social affaibli pour ne pas dire à un dialogue de sourds dans la mesure où employeurs et représentants syndicaux ne partagent pas la même vision de la négociation et de l'importance de la fonction syndicale dans le paysage public français aujourd'hui.

A force d'invoquer en toute occasion, et notamment au moment des crises, le dialogue social, on en a fait un formalisme désuet, un passage obligé à défaut d'être un vrai lieu d'échanges et de coproduction.

Il nous revient, donc, de nous interroger sur les origines de ce formalisme, souvent vide, qu'est devenu le dialogue social et dont les discriminations syndicales sont un des symptômes.

Car, loin d'être évident, le lien entre discriminations syndicales et non-intérêt pour le dialogue social nous paraît avéré. L'objectif de ce rapport est à la fois de révéler ce lien et de proposer des solutions concrètes pour rendre au dialogue social ses lettres de noblesse et son but premier qui est d'harmoniser les collectifs de travail pour le service public.

Dans la pratique courante, il est bien évident de considérer que les militants syndicaux sont aussi des élus. Ils ont une pleine légitimité. Les employeurs doivent l'accepter et même si des visions différentes, voire opposées, s'expriment, elles font partie du jeu démocratique, celui de la démocratie sociale. Respecter des opposants et le rôle qu'ils jouent pour aboutir à des compromis, à des accords ...ou à des désaccords, c'est forcément les valoriser.

Bien sûr, les causes de la crise du dialogue social comme des discriminations syndicales sont multiples, historiques, culturelles, politiques, etc., mais il nous a semblé important de souligner le lien entre ces deux phénomènes car il catalyse bien des aspects de la crise actuelle.

Cette réflexion rejoint sur certains points le travail mené par la mission ESCH, VIGOUROUX, ROUQUETTE, ROUSSEL, BETTERICH sur la négociation collective dans la fonction publique et l'ordonnance qui doit prochainement en découler. Le présent rapport s'inscrit aussi dans ce contexte législatif et nous souhaitons à cette occasion faire entendre la voix de la fonction publique territoriale.

## **Méthode**

Nous avons procédé par auditions d'experts venant des employeurs territoriaux, des représentants syndicaux ou de la recherche en tenant bien compte des rapports disponibles sur le sujet, en particulier les avis du CESE de 2016 et 2017 ainsi que les travaux du Défenseur des Droits.

Nous avons également mené de brèves enquêtes qualitatives en utilisant des logiciels grand public comme « SurveyMonkey ». Ces enquêtes menées tant auprès des représentants syndicaux que des employeurs territoriaux nous ont donné un éclairage complémentaire dont les développements du présent rapport font état. En revanche, elles n'étaient pas suffisamment abouties et scientifiques pour que nous puissions en publier les résultats exhaustifs.

D'ailleurs, même les bilans sociaux produits tous les deux ans par les collectivités territoriales ne fournissent aucun élément sur la réalité du dialogue social. Il est donc très difficile d'en mesurer objectivement l'efficacité comme il est très difficile de cerner objectivement l'état des discriminations syndicales dans la fonction publique territoriale. Les données sont absentes. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer mais il nous semble que c'est notamment parce que les employeurs ne sont pas suffisamment sensibilisés à ce sujet contrairement à d'autres types de discriminations. On ne peut pas ignorer non plus qu'il y a de vrais enjeux de représentativité et que là réside toute la faiblesse actuelle du dialogue social en France.

## **Le cadre de l'auto-saisine**

C'est la première fois que la question des discriminations syndicales est débattue au CSFPT sur une proposition collective de l'ensemble des membres de la formation spécialisée n°5 (FS5).

Le recours au terme de « discrimination syndicale » n'est du reste présent que depuis les années 90 pour décrire les relations des représentants du personnel avec les employeurs. C'est donc une catégorie relativement récente.

De fait, le sujet en tant que tel a été peu étudié et demeure à ce jour largement méconnu.

L'investissement de la FS5 sur la question des discriminations syndicales est donc primordial pour pallier le manque de données statistiques et de recherches, permettre une prise de conscience des employeurs et ouvrir de nouvelles perspectives en faveur du dialogue social dans la fonction publique territoriale.

## **I. Qu'entend-on par « discriminations syndicales » ? Peut-on les objectiver ?**

S'il peut sembler difficile de définir objectivement la notion de discrimination syndicale, nous avons trouvé trois grilles de lecture intéressantes :

- Sociologique avec Monsieur Vincent-Arnaud CHAPPE
- Juridique avec le Défenseur des Droits
- Pragmatique avec la « méthode CLERC » fondée sur la reconstitution des carrières dans le secteur privé

### **A. Audition de Monsieur Vincent-Arnaud CHAPPE, sociologue, chargé de recherches au CNRS**

Monsieur Vincent-Arnaud CHAPPE est l'un des auteurs du rapport sur les discriminations syndicales commandé par la CFDT et paru en 2015. L'enquête qui portait presque exclusivement sur le secteur privé a donné lieu à la publication d'un livre publié cette année, « *La fin des discriminations syndicales ?* »

Sa lecture et son expérience des discriminations syndicales dans le secteur privé reposent sur les éléments suivants :

#### **1. Définition d'une méthode d'objectivation**

- Enquêtes par sondage ;
- Enquêtes plus approfondies où l'on croise le ressenti des salariés avec d'autres variables (taille de l'entreprise, intensité des négociations, etc.) ; on peut noter que les discriminations sont plus marquées dans les grandes entreprises ;
- Enquêtes économétriques pour mesurer la pénalité salariale, le manque à gagner (en 2004, on a évalué à 10% le manque à gagner pour les délégués syndicaux ; cette pénalité augmente avec l'ancienneté du mandat syndical. Les écarts de salaires sont aussi liés à des taux de promotion différenciés).

Plusieurs questions se posent aujourd'hui. Les discriminations augmentent-elles vraiment avec la taille de l'entreprise ? N'y-a-t-il pas plutôt une discrimination au développement syndical en raison des freins et des entraves dans la vie quotidienne des agents, dans les petites mairies par exemple.

Le statut non-protégé des représentants syndicaux dans la fonction publique pose également problème. Il y a des discriminations dont, on ne parle jamais.

La question des discriminations syndicales est de fait un sujet assez méconnu dans le détail chiffré et il est important de bien distinguer en la matière les grandes collectivités des petites.

#### **2. Différentes appréciations/visions des discriminations syndicales s'affrontent**

- Certains sociologues mettent en avant la stratégie patronale consciente de contournement voire de domestication de l'activité syndicale : c'est la critique des « faux-semblants du dialogue social » ;

- D'autres chercheurs mettent en avant une vision plus « systémique » et organisationnelle de la discrimination syndicale, qui insiste moins sur l'intentionnalité, et davantage sur des mécanismes plus subtils : système de l'entreprise non-adapté aux syndicalistes (problèmes d'aménagement du poste, rôle de la hiérarchie intermédiaire, etc.) ;
- Beaucoup de syndicalistes eux-mêmes ont longtemps pensé que la discrimination était le prix à payer de leur engagement (idée de la « normalité » de la discrimination qui s'inscrit dans la gratification symbolique de l'engagement syndical, la force du collectif, les perspectives de dépassement du capitalisme).

### 3. L'action judiciaire et la méthode des panels

- Au fil du temps, les syndicalistes sont devenus beaucoup moins passifs et l'on a vu apparaître l'émergence de revendications liées à la perte de légitimité du monde syndical à partir des années 70 (compensation du rôle social, c'est l'image qui est alors en jeu) ;
- On cite souvent le cas emblématique de PSA qui a connu un système discriminatoire installé contre la CGT et la CFDT, quelques contentieux locaux dans les années 80 mais sans remise en cause. Puis la mobilisation à Sochaux au milieu des années 90 par des syndicalistes CGT a permis l'élaboration d'une stratégie judiciaire appuyée sur une méthode de preuve et de réparation : la méthode des panels. Cette méthode s'est développée avec des appuis légaux (aménagement de la charge de la preuve au civil) et a été légitimée par les tribunaux, la Halde, l'inspection du travail (et extension à d'autres domaines) ;
- La méthode des panels présente cependant des limites :
  - Les données nécessaires pour établir les comparaisons des parcours professionnels ne sont pas toujours accessibles ;
  - La focalisation sur la discrimination liée à la carrière implique des profils et des contextes particuliers : longue durée dans l'entreprise, possibilité de faire carrière (souvent des hommes), grosses entreprises qui offrent des points de comparaison et une socialisation au droit ;
  - La méthode des panels est plus complexe à mettre en œuvre dans les entreprises où les dispositifs de gestion sont moins transparents et plus individualisés ;
  - Une adaptation est nécessaire pour la fonction publique où les comparaisons de carrières sont plus difficiles à établir (primes, promotions internes, etc.).

### 4. Reconfiguration des discriminations syndicales dans un nouveau contexte marqué par les accords de droit syndical

- Un nouveau contexte juridique :
  - Loi du 20 août 2008 sur la représentativité syndicale qui prévoit l'obligation de négocier sur la conciliation vie professionnelle/carrière syndicale ;
  - Loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi dite loi Rebsamen ;
  - Ordonnances Macron du 22 septembre 2017 qui incitent les entreprises à négocier des accords de droit syndical.

- Contenu standardisé des accords de droit syndical négociés : davantage d'heures de délégation, adaptation des postes de travail pour les mandats lourds, entretien annuel et de sortie de mandat, suivi de l'évolution des parcours (monitoring), augmentation du salaire « à la moyenne » de sa catégorie (y compris parfois primes) et rares dispositifs de validation des acquis de l'expérience syndicale (VAES), qui se multiplient depuis 2010.
- Ces dispositifs sont efficaces mais ils créent un clivage entre les militants qui cumulent les mandats, dont l'évolution est « protégée » par les RH nationales, et les militants de proximité à temps partiel, dont l'évolution dépend de l'évaluation par la hiérarchie locale.
- De fait, ces dispositifs induisent une impression de « dédoublement » des relations sociales avec un processus sélectif de légitimation de la représentation syndicale pour valoriser ceux qui participent à temps plein dans la négociation collective et apparaissent en quelque sorte comme « partenaires » de la direction.

Il y a un désaccord manifeste sur la vision du syndicalisme entre patronat et syndicats, que l'on retrouve, toutes choses égales par ailleurs, dans la fonction publique territoriale entre employeurs territoriaux et représentants syndicaux. L'image du syndicalisme doit évoluer.

##### 5. VAES et droit à la carrière, les nouveaux enjeux de la discrimination syndicale

- La validation des acquis de l'expérience syndicale est perçue par le patronat comme une reconnaissance partielle et sélective des compétences syndicales jugées intéressantes pour la performance des entreprises et facilitant la réintégration interne des permanents.
- Un autre point de vue met en avant la nécessité de cette professionnalisation compte tenu de la technicité des thèmes abordés et des négociations, cette tendance accrue à la professionnalisation est une des causes du déclin du syndicalisme.
- Pour les syndicats, la VAES n'offre pas seulement une garantie de l'augmentation salariale, mais répond à la demande d'un « droit à la carrière » au-delà de la seule évolution à la moyenne. C'est un enjeu fort d'incitation à la prise de mandats et à leur abandon, et en définitive au renouvellement des publics.
- Limites de ces dispositifs : qui évalue ? selon quelle grille ? quelles conséquences ? on relève aussi un risque de déception (pas de véritable promotion, gratification symbolique) et de « domestication des syndicats ».

On peut voir à travers cet exposé que plusieurs points de vue s'affrontent et qu'il est particulièrement difficile d'objectiver les discriminations syndicales dans la fonction publique territoriale dont le mode de recrutement et de déroulement de la carrière répond à des critères propres.

Certains soulignent ainsi combien le terme de « professionnalisation » des représentants syndicaux est choquant, l'enjeu, c'est le temps syndical et les permanents. De fait, il y a un paradoxe à parler de « professionnalisation » alors même que l'activité syndicale n'est jamais traduite dans les évaluations ni dans les évolutions de carrière.

Or, avec les comités sociaux territoriaux (CST) issus de la loi du 6 août 2019, il y a un risque important d'aller vers encore plus de professionnalisation.

C'est une question de société et l'on retrouve le même problème chez les élus. Comment reconnaître aujourd'hui l'engagement (durée, expérience) et comment gère-t-on toutes ces contradictions ?

#### 6. Perspectives

- Les accords de droit syndical ne règlent pas tout.
- Il est important de prendre également en compte les indicateurs afin d'objectiver les discriminations (repérer à âge égal les différences salariales suspectes notamment).

Au-delà de la lecture sociologique, la pratique de terrain du Défenseur des Droits permet de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les discriminations syndicales ainsi que les recours juridiques possibles.

#### **B. Audition du Défenseur des droits : Monsieur Nicolas KAHNONOU, Directeur, Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits et Madame Charlotte AVRIL, Cheffe de pôle, Fonction publique**

Le Défenseur des droits est une institution publique impartiale et indépendante du gouvernement, créée en 2011 et inscrite dans la Constitution. Cinq grands domaines d'intervention relèvent de sa compétence :

- La défense des droits des usagers des services publics ;
- La défense et la promotion des droits de l'enfant ;
- La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- Le respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité ;
- L'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Le défenseur des droits dispose de deux moyens d'action :

- La défense des personnes dont les droits ne sont pas respectés ;
- La promotion de l'égalité et de l'accès aux droits par des actions d'accompagnement, de sensibilisation et de formation auprès des professionnels pour améliorer leurs pratiques.

Parmi les 5 631 saisines reçues par le Défenseur des droits en 2018 mettant en cause une discrimination, 4,6% concernent les discriminations syndicales et 2% concernent les discriminations syndicales dans l'emploi public. A titre de comparaison, le handicap qui arrive en tête des critères invoqués, représente 23% et 4,6% dans l'emploi public.

Pour la fonction publique, deux documents de référence ont été mentionnés :

- Charte pour la lutte contre les discriminations de 2013 ;
- Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique (DGAFP, 2017), ;
- A ce corpus s'ajoute le rapport de la DGAFP sur la lutte contre les discriminations qui doit paraître prochainement.

De fait, très peu de travaux de recherche portent sur les discriminations syndicales et le Conseil Economique, Social et Environnemental a souligné cette aporie dès juillet 2017. Il s'agit de phénomènes méconnus et mal documentés.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a décidé de consacrer le Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi, publié avec l'OIT, à la question des discriminations syndicales. Une restitution publique a eu lieu le 19 septembre 2019 (cf page 16).

Des actions de prévention et de formation sont menées :

- Formations en lien avec le CNFPT ;
- Cours en ligne (MOOC) sur les discriminations en lien avec le CNFPT ;
- Guide de bonnes pratiques ;
- Fiches techniques.

Les échanges nourris sur le thème des discriminations syndicales ont fait apparaître plusieurs thèmes encore trop méconnus ou sous-évalués :

- La question des discriminations syndicales lors des transferts de compétences ou lors de changements de poste ;
- L'enjeu de la reprise professionnelle pour les représentants du personnel disposant d'une décharge totale et l'importance de faciliter le retour à l'emploi ;
- La nécessité de mieux reconnaître le parcours syndical et les compétences syndicales.

Au terme de cette audition, il a semblé important de compléter le Protocole syndical proposé par la formation spécialisée n°4 (FS4) adopté par le CSFPT en juillet 2019 par la rédaction d'une Charte du dialogue social dans la fonction publique territoriale.

### **C. Audition de Monsieur François CLERC, chargé des discriminations à la CGT, auteur de « la méthode de preuve des discriminations par panels »**

#### **Une tentative d'objectivation des discriminations syndicales : la « méthode CLERC »**

Monsieur François CLERC a monté la première action de lutte contre les discriminations syndicales contre son employeur, il y a vingt-cinq ans, lorsqu'il était salarié au sein de l'usine Peugeot à Sochaux. De fait, dans les années 80, on ne parlait même pas de discriminations, et l'affaire PSA a été, dans les années 90, la première affaire collective, où des outils d'action ont été développés.

La méthode repose sur l'objectivation des discriminations, il faut évaluer quantitativement le préjudice subi pour pouvoir obtenir une réparation. Cette méthode est toujours contestée par le patronat, qui est encore trop souvent dans le déni, mais elle a permis d'agir sur le terrain judiciaire civil de la réparation même si la discrimination reste un délit pénal.

Il y a un terrible « impensé » patronal sur la question du dialogue social et du syndicalisme, alors même que les syndicats sont reconnus depuis fort longtemps dans le paysage institutionnel français. Certes, les patrons des grandes entreprises sont aujourd'hui plus attentifs, car ils ont eu à maintes reprises l'occasion de mesurer les risques, notamment financiers, des freins portés à l'exercice des mandats syndicaux. Mais sur le fond, la méconnaissance des vrais enjeux du syndicalisme demeure préjudiciable au dialogue social.

La discrimination relève toujours d'une différence de traitement, mais toutes les différences de traitement ne sont pas forcément discriminatoires. Pour que la discrimination soit avérée, il faut qu'il y ait à l'origine de la différence un motif prohibé par la loi. Il revient alors à la victime de présenter les éléments de faits qui vont constituer la charge de la preuve :

- Démontrer la différence de traitement ;
- Prouver que cette différence de traitement n'a pas d'autre origine que l'application d'un des critères prohibés par la loi.

On compare ainsi l'évolution de carrière des représentants syndicaux avec celle des autres salariés ayant une situation comparable mais qui n'exercent pas d'activité syndicale (par exemple : âge, niveau de coefficients, niveau de qualification, même filière professionnelle, etc.).

Cette méthode aboutit à une représentation graphique où sont superposées sur un même schéma la courbe croissante de l'évolution salariale moyenne des salaires des salariés non-discriminés, et les courbes individualisées d'évaluation, plutôt plates, des victimes. Un trait vertical marque le moment d'origine de la discrimination. On voit ainsi se creuser un écart de rémunération entre les deux courbes en suivant le déroulement du temps représenté en abscisse.

Grâce au recours à cette technique de preuve, les salariés vont réussir à démontrer la discrimination et à la faire condamner par le juge des référés.

La difficulté dans le secteur privé réside dans l'obtention des données personnelles auprès des directions des ressources humaines. L'inspection du travail est souvent un recours fort utile. De toute évidence, il y a un travail important à fournir en amont sur le précontentieux car il est difficile de revenir plaider en cas de rejet de la qualification de discrimination. A compter de la « révélation » de la discrimination, le délai d'action judiciaire est de cinq ans.

La réparation de la discrimination consiste à replacer la victime à la moyenne de la population à laquelle elle appartient (panels).

Dans la fonction publique, l'accès aux données est plus facile pour établir une différence de traitement. La méthode de François CLERC prend également en compte la retraite pour calculer intégralement le préjudice : +30% pour les hommes et +48% pour les femmes, calculé sur l'espérance de vie (le cas de la retraite ne se pose pas en ces termes dans la fonction publique territoriale).

1. Les spécificités de la fonction publique territoriale rendent a priori plus complexe le recours à la méthode des panels :

- La question du salaire : traitement indiciaire fixe et partie indemnitaire variable (primes) ;
- Le concours.

Certes l'aménagement de la preuve est toujours possible, mais les tribunaux administratifs ne sont pas forcément encore rompus à ces questions.

Il n'existe pas de décret dans la fonction publique pour mettre en œuvre la validation des acquis de l'expérience syndicale.

On pourrait procéder à une définition de fonction professionnelle :

- On pourrait revendiquer de procéder par équivalence ;
- On pourrait imaginer une VAES en lien avec les universités, plus légitimes que les employeurs en la matière ;
- Mais le préalable, c'est de régler la question des différences de traitement.

Au-delà du salaire, il ne faut pas oublier la question des conditions de travail. Le salaire est certes une forme de discrimination mais il y en a beaucoup d'autres, souvent difficiles à gérer dans les premières années d'un mandat syndical.

Le déficit en matière d'évolution professionnelle est une constante et doit absolument donner lieu à réparation.

Il y a aussi un enjeu de « loyauté » dans la fonction publique territoriale (« l'esprit d'entreprise » dont on parle dans le secteur privé). Le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) officialise en quelque sorte la prime au comportement et fournit aux employeurs des outils pour discriminer encore davantage. Dans ces conditions, comment construire des panels dans une collectivité donnée ?

Il faut tenir compte du détachement entre le grade et l'emploi dans la fonction publique territoriale.

La discrimination peut également porter sur les listes d'aptitude.

De fait, il faudrait s'inspirer de la méthode des panels en tenant compte des spécificités de la fonction publique territoriale, des adaptations seront nécessaires pour prendre en considération la promotion interne et les concours.

Pour monsieur François CLERC, la méthode des panels est transposable à condition de bien tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Certains points restent à affiner :

- Question du périmètre de la comparaison ;
- Question de l'accès aux données ;
- Question du concours : problème si l'agent est maintenu à un grade inférieur qui l'empêche d'y avoir accès ;
- Question de l'auto-discrimination : il ne faut pas hésiter à passer les concours et à s'inscrire sur les listes d'aptitude (les « impensés » du syndicalisme).

## 2. Comment adapter la méthode CLERC à la fonction publique territoriale ?

- Cette méthode de preuve des discriminations dans la carrière par le recours aux panels de comparaison permet de modéliser l'analyse des carrières et le calcul des dommages par l'analyse de la situation des salariés en situation comparable.

- Elle est reconnue par la Cour de cassation qui a identifié des conditions objectives de comparaison :
  - appartenir à la même entreprise, voire au même établissement,
  - avoir été embauchés à des niveaux de qualifications similaires,
  - avoir été embauchés à une date proche, dans un écart de 1 à 3 ans maximum,
  - avoir été embauchés sur un emploi similaire.
- Cette méthode qui a montré son efficacité dans le secteur privé est plus difficile à mettre en œuvre dans le public ; il y a des filières où la promotion est plus rapide et le mode d'attribution des primes est peu transparent.
- Monsieur François CLERC évoque souvent les comportements, c'est aussi sur cela qu'il convient de travailler car c'est un aspect très subjectif.

Il pourrait donc être intéressant de construire un outil semblable à la méthode des panels pour la fonction publique territoriale.

## **II. En quoi les discriminations syndicales observées dans la fonction publique territoriale sont-elles spécifiques ? Comparaison avec le secteur privé**

**Restitution du 12ème Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi (Défenseur des droits/ Organisation Internationale du Travail) jeudi 19 septembre 2019**

Il s'agit d'une « enquête inédite par son ampleur et sa méthode » dont la parution s'articule bien avec les travaux de la formation spécialisée n°5. Elle s'inscrit dans la lignée de l'avis adopté le 13 juillet 2017 par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui invitait le Défenseur des droits à diffuser un outil d'information sur les dispositifs de lutte contre les discriminations syndicales.

La méthodologie retenue prend appui sur deux catégories d'individus :

- Un groupe de 1000 personnes représentatives de la population active ;
- Un groupe de 33 483 adhérents des huit principales organisations syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC, FO, FSU, UNSA, Union syndicale Solidaires).

De fait, ce baromètre montre que les discriminations syndicales sont loin d'être un phénomène marginal alors même que la Constitution garantit depuis 1946 le droit de grève et la liberté syndicale : un tiers de la population active considère que la discrimination syndicale se produit souvent.

La peur des représailles de la part de la direction est du reste la première cause de non-investissement dans l'activité syndicale (pour 35% de la population active interrogée et pour 42% des adhérents d'une organisation syndicale sondés). L'engagement syndical est bel et bien perçu comme un risque et un frein dans la carrière, phénomène qui est cependant plus marqué dans le secteur privé que dans la fonction publique.

### **A. Principales observations concernant la perception des discriminations syndicales**

- Dégradation des conditions de travail dans un cas sur deux.
- Dégradation des relations de travail avec la hiérarchie pour 43% des personnes interrogées.
- Frein à l'évolution professionnelle pour 51% des personnes exerçant ou ayant exercé une activité syndicale (59% des salariés du privé / 39% des agents publics).
- Impact défavorable sur la rémunération pour 44% des sondés (52% des salariés du privé / 30% des agents publics).

## **B. Principales expériences de discriminations rapportées par les personnes syndiquées**

- Expériences de discrimination rapportées par 46% des personnes syndiquées (50% dans le secteur privé/ 40% dans le secteur public).
- Risque de discrimination multiplié par trois pour les personnes ayant adhéré depuis plus de 10 ans par rapport à celles ayant adhéré il y a moins d'un an.
- Les personnes syndiquées les plus investies dans une activité visible (distribution de tracts, grève, etc.) ont un risque près de trois fois plus élevé de rapporter une discrimination liée à cette activité.
- Absence ou refus de promotion pour 52% des sondés.
- Dégradation du climat de travail pour 45% des sondés.
- Dégradation des conditions de travail pour 38% des personnes syndiquées interrogées.
- Absence ou refus d'augmentation pour 36% des sondés.

Globalement, il ressort du Baromètre les trois spécificités suivantes :

- Durée et intensité de l'engagement dans l'activité syndicale fortement corrélées à la probabilité de déclarer une discrimination sur ce motif ;
- Possible interaction avec d'autres formes de discrimination (handicap, genre, etc.) : notion d'intersectionnalité ;
- Davantage de discriminations syndicales dans le secteur privé par rapport aux agents publics, ainsi que chez les ouvriers par rapport aux autres catégories socio-professionnelles.

## **C. Principaux recours mis en œuvre**

- 78% des personnes s'estimant discriminées en raison de leur activité syndicale ont tenté d'y mettre fin. A titre de comparaison, dans la population active s'estimant victime de discrimination tous critères confondus, ce chiffre s'élève à 59%.
- 65% des personnes syndiquées discriminées ont contacté leur syndicat.
- 51% ont alerté leur direction.

## **D. Principaux obstacles rencontrés pendant les recours**

- Absence de preuves suffisantes (42%).
- Le recours ne sert à rien (28%).
- Peur des conséquences négatives (25%).

## **E. Principaux thèmes d'intervention des participants à la table-ronde**

### **1. L'effet systémique des discriminations**

- Avec le système de gestion individuelle du personnel, on peut aujourd'hui parler de « discrimination systémique » et de fait « toute différenciation de traitement n'est pas de la discrimination mais dans toute discrimination, il y a différence de traitement » (Monsieur François CLERC, syndicaliste).
- Le parcours individualisé des carrières dans le public a-t-il un effet sur les discriminations syndicales (référence à la récente loi de transformation de la fonction publique) ? Il serait peut-être opportun de le vérifier dans un 13<sup>ème</sup> Baromètre (Madame Marjorie ALEXANDRE, secrétaire confédérale FO).
- Le rôle – dans le secteur privé uniquement - de l'Inspection du travail dont les moyens ont été réduits récemment par le gouvernement (Madame Marjorie ALEXANDRE)

### **2. Le déni assez généralisé des employeurs**

- Les employeurs sont globalement dans le déni des discriminations ; quel dialogue social dans ces conditions ? (Monsieur François CLERC)

### **3. Les questionnements sur la place et le rôle du syndicalisme aujourd'hui en France**

- L'image négative véhiculée aujourd'hui par les syndicats ne favorise pas un climat de prévention (Madame Marjorie ALEXANDRE).
- Une référence à conserver : l'indice des droits dans le monde de la Confédération syndicale internationale pour l'année 2018 (Madame Marjorie ALEXANDRE).
- Il est essentiel de proposer aux agents / élus des collectivités territoriales des formations au dialogue social et sur le droit syndical (Monsieur Olivier VEBER, directeur général des services du département de Seine-Saint-Denis).
- Il y a un enjeu de formation des managers de proximité (Monsieur Alexis MEYER, directeur des Affaires sociales de la Fédération Française de l'Assurance).
- La question du dialogue social est en jeu.

### **4. L'épineuse question des déroulés de carrière dans la fonction publique**

- Quelle évaluation ? (Monsieur Olivier VEBER)
- Quelle méthode de comparaison pour prouver les discriminations ?

### **5. La valorisation des parcours syndicaux**

- Des accords sont signés dans certaines collectivités.
- Il faut valoriser le mandat lui-même.

- Quelle aide au retour dans le collectif de travail après le mandat syndical ? (Monsieur Alexis MEYER)
6. Spécificités des discriminations dans le secteur privé (Monsieur Slimane LAOUFI, chef du pôle Emploi, biens et services privés du Défenseur des droits)
- A l'embauche
  - Dans l'emploi :
    - exécution du contrat de travail (rémunération, mutation, évolution de carrière, etc.),
    - cessation du contrat de travail,
    - harcèlement discriminatoire (supérieur hiérarchique et collègues),
    - discrimination par association (sur le critère du handicap par exemple).

Dans la conclusion de son étude, le Défenseur des droits souligne qu'en dépit des progrès notables réalisés depuis les années 90 pour garantir l'effectivité du principe de non-discrimination, « l'absence de perspectives professionnelles, d'évolution salariale, et la dégradation de l'environnement de travail ont un effet défavorable sur les travailleurs et travailleuses syndiqués ».

#### 7. Les spécificités de la fonction publique territoriale

- Dans la fonction publique où la saisine de l'Inspection du travail n'est pas possible, les représentants syndicaux ne sont pas du tout protégés et des mutations intempestives se produisent parfois. Il pourrait à ce titre être opportun de créer une Inspection du travail pour le secteur public.
- Les agents qui engagent un recours pour discrimination se retrouvent souvent totalement isolés et mis à l'écart.
- Les concours territoriaux sont des concours de réserve et non d'affectation ; il devrait y avoir obligation de proposer des postes.
- Avec la gestion individuelle des carrières, la recherche de la preuve de discrimination est plus difficile que dans le secteur privé (pas assez de transparence, panels de comparaisons plus difficiles à établir).
- La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires oblige les collectivités à inscrire les agents sur le tableau d'avancement sans toutefois les obliger à les nommer.

Par ailleurs, le concept d'intersectionnalité qui vise à révéler la pluralité des discriminations rend inextricable la réalisation des enquêtes.

La question des contractuels se pose également pour plusieurs raisons :

- Leur nombre va probablement augmenter dans la fonction publique territoriale et la question va se poser de leur engagement syndical,

- Un nouveau type de discrimination risque d'apparaître.

Enfin, une meilleure valorisation des parcours syndicaux devrait s'appliquer dans les collectivités :

- Il arrive qu'un agent se voit proposer une promotion à condition de renoncer à son mandat syndical ou qu'on lui demande de quitter la collectivité territoriale pour bénéficier de cette promotion.
- Quel retour à l'emploi ? Deux outils existent aujourd'hui : la validation des acquis de l'expérience (VAE) et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).
- Seule la VAE est une démarche diplômante.
- Le lien avec l'employeur est fondamental et il est important d'organiser des entretiens réguliers avec la DRH pour faire le point avant le retour à l'emploi.
- La formation professionnelle des représentants syndicaux est essentielle, cependant elle est trop souvent négligée par les employeurs.
- Il est souvent difficile de faire valoir son expérience professionnelle alors même que les textes réglementaires le prévoient.
- Il est important de souligner la responsabilité sociale des employeurs publics.

#### 8. Préconisations pour mieux valoriser l'engagement syndical dans la fonction publique territoriale

- Proposition d'une bonification d'ancienneté CNRACL de carrière d'un an par période de cinq ans de services dans une organisation syndicale au titre de l'article 100 pour tous : les agents (103) de la fonction publique territoriale mis à disposition au titre de l'article 100 et les fonctionnaires territoriaux de l'article 23 de la loi dite « Loi Le Pors » c'est-à-dire en position d'activité ou de détachement qui, pour l'exercice d'une activité syndicale, bénéficient d'une décharge d'activité de services (DAS) ou sont mis à la disposition d'une organisation syndicale. La décharge d'activité de service n'étant pas nécessairement de 100% d'un emploi à temps plein (ETP), il faudrait prévoir une application proportionnelle.
- Proposition de quotas : créer, pour les fonctionnaires territoriaux en position d'activité ou de détachement pour l'exercice d'une activité syndicale, bénéficiant d'une décharge d'activité de services (DAS > 70 %) ou mis à la disposition d'une organisation syndicale, un quota spécial pour les listes d'aptitude de l'article 39 celle de la promotion interne au choix (c'est-à-dire non subordonnée à une réussite à examen professionnel).
- En cas de retour dans l'emploi et de promotion interne dans les 2 ans du retour dans l'emploi d'origine, exonération des charges patronales durant une période d'un an pour l'employeur qui mobilise son pouvoir de nomination pour les fonctionnaires qui se sont engagés dans les organisations syndicales.

#### 9. Enfin, il ne faut pas négliger la question de l'image des syndicats

- La mauvaise image des syndicats en France aujourd'hui pèse lourdement sur le débat des discriminations syndicales.

- Il appartient aussi aux employeurs de valoriser les syndicats puisqu'ils semblent si attachés au dialogue social.
- Pourtant cette prise de conscience des employeurs ne semble pas aller de soi et beaucoup d'élus rechignent à embaucher des délégués syndicaux dans des fonctions de DRH.
- On peut dès lors se demander à juste titre comment valoriser la parole des syndicats et la faire mieux respecter des employeurs territoriaux alors même qu'ils n'ont qu'un rôle consultatif ?

#### 10. Les problèmes de défiance qui nuisent au dialogue social

- Il y a des élus qui sont vraiment « anti-syndicats ».
- Le vrai problème, c'est un problème de confiance et donc de défiance ; or il conviendrait de pouvoir tout se dire dans un esprit de construction.
- Il y a aussi un enjeu de formation des employeurs au dialogue social et au droit syndical.

#### 11. La notion de « discrimination par association » (reconnue en droit français)

- Une discrimination peut être reconnue lorsque la personne qui subit la différence de traitement n'exerce pas elle-même des activités syndicales, mais parce qu'elle est étroitement associée à une personne militante.
- Il y a parfois des dommages collatéraux sur l'entourage des représentants syndicaux.

### **III. Le droit existant pour lutter contre les discriminations syndicales**

Lors de son audition, Monsieur Nicolas KAHNONOU a rappelé les normes et notions juridiques inhérentes à la lutte contre les discriminations syndicales.

#### **A. Rappel du cadre juridique mis en avant par le Défenseur des droits**

Dans la fonction publique, la discrimination est prohibée par l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dite « Le Pors ».

Un cadre général du droit de la non-discrimination est également prévu par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008, ainsi que par les articles 225-1 et suivants du Code pénal.

Dans la fonction publique, les discriminations sont interdites à toutes les étapes du parcours professionnel :

- Recrutement
- Mutation
- Mise à la retraite
- Renouvellement de contrat
- Affectation
- Promotion professionnelle
- Licenciement
- Titularisation

Le **harcèlement discriminatoire** est défini par la loi du 27 mai 2008 comme « tout agissement lié à [un motif prohibé] et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».

Par ailleurs, les pouvoirs dont dispose le Défenseur des droits sont multiples :

- Pouvoir de vérification sur le lieu de travail.
- Pouvoir d'audition.
- La loi organique stipule que le Défenseur des droits (DDD) peut saisir le juge administratif en référé pour toute demande de documents non honorée.

En revanche, après le rendu de sa décision, il ne dispose pas de pouvoirs de sanction.

#### **B. Obligation de l'employeur en matière de discriminations**

La circulaire du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique rappelle le cadre juridique en matière de lutte contre le harcèlement moral et sexuel et les obligations de l'employeur entourant les signalements.

La collectivité employeuse doit prévenir les situations de harcèlement et/ou de discrimination au titre de son obligation de prévention et de sécurité et réagir aux cas portés à sa connaissance, et le cas échéant, sanctionner l'auteur.

### **C. Procédures d'instruction**

Aménagement de la charge de la preuve.

Si la discrimination intentionnelle est sanctionnée par le juge pénal, le droit de la non-discrimination s'est adapté au caractère souvent non-intentionnel des discriminations. De fait, pour évaluer la responsabilité civile de l'auteur, le juge s'intéresse aux effets d'une pratique sans rechercher la preuve d'une intention discriminatoire.

La personne qui pense être discriminée doit présenter au juge administratif des faits qui permettent d'en présumer l'existence. Si la personne saisit le Défenseur des droits, il peut mener une enquête et ainsi permettre l'accès à des éléments de preuve dont le mis en cause serait en possession.

Il appartient ensuite à l'employeur de prouver que l'acte en cause est justifié par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

Les délais d'instruction du Défenseur des droits sont autour de 10 mois minimum pour l'étude d'un dossier avec un rendu de décision.

## IV. La réponse des collectivités territoriales

Conscientes de l'importance croissante du risque juridique lié aux discriminations syndicales et soucieuses de maintenir un dialogue apaisé et proactif, certaines collectivités ont mis en œuvre de véritables parcours de reconnaissance pour leurs agents engagés dans un syndicat.

Nous avons auditionné Madame TATAR et Madame LENORMAND cadres Ressources Humaines des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin avant la création de la Collectivité européenne d'Alsace.

### Le département du Bas-Rhin

La reconnaissance et la valorisation des parcours syndicaux au sein du département du Bas-Rhin résultent d'une prise de conscience en 2015 et d'un travail rapproché avec les organisations syndicales pour répondre à une crise qui s'était développée au sein d'une direction de la collectivité.

Ce travail a abouti en 2018 à l'élaboration de **principes directeurs d'une future charte portant sur la reconnaissance et la valorisation du parcours syndical**. Grâce à cette dynamique de travail commun en étroite concertation avec les organisations syndicales, le département du Bas-Rhin a pu poser des jalons importants pour inscrire le dialogue social au cœur de ses engagements :

- Reconnaissance pleine et entière du rôle exercé par les représentants syndicaux au sein de la collectivité ;
- Respect et valorisation de l'engagement syndical : non-discrimination des agents engagés dans un mandat syndical, reconnaissance de la valeur de l'expérience syndicale ;
- Qualité du dialogue social et force de sa représentativité.

L'enjeu est à l'évidence de permettre l'exercice du droit syndical et de développer des relations sociales dans un climat constructif, respectueux des personnes et de l'intérêt du service public. Cette démarche pourrait donc intéresser et inspirer l'ensemble des collectivités territoriales. C'est du moins le sens que le CSFPT souhaite donner à ce travail.

Il semble en effet essentiel de réaffirmer l'importance que les collectivités attachent au rôle des corps intermédiaires en faveur de la démocratie sociale et au service de l'intérêt général. Car l'exercice syndical sert tout à la fois l'intérêt des agents et des employeurs pour trouver des solutions viables permettant de concilier le service public et la qualité de vie au travail.

Par ailleurs, Mesdames TATAR et LENORMAND ont souligné combien la perception de l'activité syndicale de chacun des acteurs était très subjective, en particulier au niveau managérial (supérieur et intermédiaire), et qu'il était donc essentiel de proposer des formations à la sensibilisation au dialogue social.

Trois grands axes de travail ont été identifiés en concertation avec les représentants du personnel. Ils feront l'objet de groupes de travail dédiés afin de mettre en application dans le département les grands principes mis en avant. Une charte portant sur la reconnaissance et la valorisation du parcours syndical doit être rédigée sur la base de ces pistes de travail.

**Axe 1 : Reconnaissance de la fonction de représentant du personnel et valorisation des compétences développées**

Cet axe porte essentiellement sur la sensibilisation en interne au dialogue social en assurant une meilleure compréhension par chacun du rôle exercé par les représentants syndicaux.

Différents outils peuvent favoriser cette sensibilisation :

- Des formations communes personnels ressources humaines/représentants du personnel, dédiées au dialogue social à l'attention des encadrants (sur la base du volontariat uniquement) ;
- Des entretiens professionnels permettant de préciser et de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs d'une part (modalités d'aménagement du temps de travail dans les services, autorisation spéciale d'absence, décharge d'activité de service, mise à disposition, détachement), et d'engager une réflexion sur le parcours professionnel des représentants du personnel d'autre part (formations spécifiques, anticiper les conditions d'une réintégration, définir un projet professionnel, etc.) ;
- Création de fiches fonctions permettant de mettre en avant les savoir-faire et les savoir-être (elles nous seront transmises dès qu'elles seront consolidées).

**Axe 2 : Professionalisation et développement des compétences (compétences métiers et compétences liées à la fonction syndicale)**

Cet axe permettra de mieux articuler le mandat syndical et l'activité professionnelle grâce à un accompagnement spécifique en termes de formation :

- Mise en place d'une VAE pour reconnaître les compétences acquises durant l'activité syndicale et mettre en valeur l'étendue et la diversité d'un mandat syndical (en cours, pas suffisamment avancé pour le moment) ;
- Maintien de l'employabilité, passerelles métiers, aires de mobilité ;
- Bilans de compétences pour faciliter la réintégration dans les services et accompagner l'agent sur la base du projet professionnel défini en lien avec les besoins identifiés de la collectivité (budget dédié pour la formation et la reconversion professionnelle) ;
- Accompagnement humain des agents ;
- Passeport et parcours de formation<sup>1</sup> (initiale, déontologie, informatique, communication et prise de parole en public, gestion des fondamentaux en matière de ressources humaines, etc.)

---

<sup>1</sup>Formations dispensées essentiellement par le CNFPT

### Axe 3 : Communication renforcée autour du dialogue social et de la fonction syndicale

L'enjeu est de donner plus de visibilité au dialogue social et de mettre en œuvre les actions définies dans le cadre des deux premiers axes afin de mieux reconnaître et valoriser l'action syndicale mais également favoriser l'engagement syndical et donc le renouvellement des équipes.

Tous ces éléments sur la lutte contre les discriminations syndicales et pour le dialogue social, qui ont été développés dans le département du Bas-Rhin, s'inscrivaient sur le plus long terme dans un contexte particulier, à savoir la fusion à venir des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en collectivité européenne d'Alsace.

Par ailleurs, Madame Béatrice DE LAVALETTE, membre du CSFPT et Maire-adjointe de Suresnes, a présenté la Charte sur la reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle établie par la ville de Suresnes. Ce dispositif est destiné à favoriser l'engagement syndical puisque le maire s'engage à prendre en compte la responsabilité syndicale comme partie intégrante et indissociable du parcours professionnel. La direction des ressources humaines de la ville s'engage ainsi à valoriser les compétences acquises durant le mandat syndical. Cette charte vise également à encourager de nouveaux agents à accepter des mandats de représentation du personnel car elle considère que cet engagement est une plus-value pour la collectivité.

Ainsi, en commission administrative paritaire (CAP), Madame Béatrice DE LAVALETTE reconnaît assumer pleinement les avancements de grades des représentants du personnel en décharge d'activité de service.

Il faut cependant bien reconnaître qu'elle fait figure d'exception et que beaucoup d'employeurs ne partagent pas ce combat et que les difficultés demeurent dans de nombreuses collectivités.

S'il convient de veiller à ne pas faire de l'engagement syndical une rampe de lancement de carrière, il faut toutefois admettre que les cadres rencontrent de vrais freins dans leur carrière en raison de leur mandat syndical.

S'il est essentiel d'accompagner les parcours professionnels, à l'instar de ce qu'a mis en œuvre la ville de Suresnes, il est également important que les représentants syndicaux soient en mesure de présenter à leurs employeurs les nouvelles compétences qu'ils ont développées au cours de leur mandat.

De fait, il faut garantir le reclassement et la promotion pour permettre que les personnes ne choisissent pas de faire carrière dans un syndicat faute de mieux professionnel.

Dans un second temps, il sera possible de réduire les mandats.

Certaines collectivités ont pris toute la mesure des discriminations syndicales et ont su très vite prendre en compte le lien avec le dialogue à travers notamment des chartes ou des protocoles. Cela prouve qu'il faut insister sur le lien intrinsèque entre engagement syndical et carrière. Et au-delà, cela montre le bien-fondé de toutes les actions contre les discriminations syndicales pour favoriser un dialogue social dynamique et utile.

Pour autant, cet état d'esprit est loin d'être partagé de tous. Les discriminations syndicales sont un point aveugle des relations sociales, voire un déni, et les employeurs territoriaux n'en ont pas mesuré toutes les conséquences. Les syndicats eux-mêmes ont longtemps pensé que

l'engagement syndical ne pouvait se faire qu'au prix de sacrifices de carrière. Nous sommes donc face à une double dénégalion pour des raisons différentes.

## V. Des effets non négligeables sur le dialogue social

De ce point de vue, il est intéressant d'avoir l'analyse des experts du Conseil Economique, Social et Environnemental qui ont contribué à sensibiliser les partenaires sociaux sur la réalité des discriminations syndicales dans le secteur privé et à les informer des liens entre dialogue social et discriminations syndicales. Deux avis du CESE font date et nous y faisons référence dans le développement ci-dessous.

### A. Audition de Monsieur Jean-François PILLIARD, co-rapporteur de deux avis du CESE portant sur le dialogue social d'une part et la lutte contre les discriminations syndicales d'autre part

Doté d'une longue expérience dans le secteur industriel, et notamment en tant que Directeur des ressources humaines, puis au sein du MEDEF, Monsieur Jean-François PILLIARD est aujourd'hui membre du CESE en tant que personnalité qualifiée au sein de la section du travail et de l'emploi.

C'est à ce titre qu'il a participé à la rédaction de deux avis du CESE qui ont directement partie liée avec le thème de réflexion de la formation spécialisée n°5 cette année :

- « *Le développement de la culture du dialogue social en France* » (rédigé avec Luc BERILLE et paru en mai 2016 : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/le-developpement-de-la-culture-du-dialogue-social-en-france>)
- « *Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales* » (rédigé avec Lionel MARIE et paru en juillet 2017 : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/reperer-prevenir-et-lutter-contre-les-discriminations-syndicales> )

Monsieur Jean-François PILLIARD a d'emblée souligné la nécessité aujourd'hui de proposer une définition précise du dialogue social en France. Il faut bien s'entendre sur les termes et cela ne semble pas vraiment être le cas. De fait, le dialogue social est souvent vécu comme un élément très normatif, qui n'est pas suffisamment intégré à la vie quotidienne de l'entreprise ou de la collectivité.

Il y a également une culture du dialogue social à développer dans la fonction publique. De manière récurrente, on constate que le dialogue social peine à y trouver un fonctionnement satisfaisant et de réelles concrétisations. L'avis du CESE de mai 2016 souligne ainsi que « *faute de développement d'une culture de la négociation à tous les niveaux pertinents, parfois même faute du respect des règles de représentativité, la qualité du dialogue social n'est pas à la hauteur des enjeux* ».

#### Les finalités du dialogue social :

- Contribuer à mieux informer les agents ;
- Créer un environnement de bien-être ;

- Proposer un contrepois au sein de l'organisation pour enrichir le processus de décision ;
- Permettre les remontées de terrain et favoriser le lien avec la vie quotidienne des agents.

Dans son premier avis rendu en mai 2016, le CESE s'est interrogé sur les pistes à mettre en œuvre pour améliorer la culture du dialogue social.

Monsieur Jean-François PILLIARD a cité notamment :

- La question de la sensibilisation de l'opinion à l'utilité du dialogue social et le besoin de mieux préciser l'articulation entre la démocratie politique et la démocratie sociale ;
- Le nécessaire investissement éducatif pour mieux former aux relations sociales les futurs acteurs institutionnels ;
- Le besoin d'agir sur le déficit de confiance actuel dans le champ des relations sociales qui constitue un point très préoccupant pour l'équilibre démocratique de notre pays ;
- L'évolution nécessaire des méthodes de dialogue au sens où la négociation ne doit pas être un exercice académique et doit être bien préparée en amont avec pour préalable un diagnostic partagé et une entente sur les enjeux politiques de la négociation. Ensuite l'exécution de l'accord doit être traduit en termes compréhensibles. Enfin, il est important d'encourager l'expérimentation afin d'enrichir ou de corriger l'accord si besoin ;
- Le CESE relève ainsi dans son avis que « *dans la fonction publique (...), l'évaluation des effets concrets des accords est souvent formelle et insuffisamment documentée* » ;
- L'intérêt de travailler sur la question du parcours professionnel des agents qui détiennent un mandat syndical et de leur formation.

Le deuxième avis du CESE qui portait sur les discriminations syndicales a proposé une série de recommandations pour lutter contre les discriminations idéologiques ou ordinaires, et notamment :

- Le renforcement de la légitimité des représentants syndicaux et une meilleure formation des cadres de management aux questions sociales ;
- L'organisation de sessions de partage et d'échange entre les représentants syndicaux et les encadrants ;
- Une attention renforcée au parcours professionnel en étendant l'entretien de début de mandat à l'ensemble des représentants du personnel ;
- La validation et la certification des compétences acquises durant un mandat syndical.

Le véritable enjeu porte sur les actions menées en amont des discriminations pour favoriser un environnement favorable au dialogue social.

La reconnaissance des acquis de l'expérience est un enjeu sous-estimé aujourd'hui.

On ne ressort pas du monde syndical de la même manière qu'on y est entré.

La valorisation du parcours ne peut se faire qu'en intersyndicale.

Monsieur Jean-François PILLIARD admet la place centrale qu'occupe la gestion du parcours professionnel des représentants syndicaux. Il souligne en outre qu'un mandat syndical trop long rend souvent difficile les évolutions professionnelles et qu'il vaut mieux des alternances de mandats.

Il regrette enfin le manque de formation des managers intermédiaires à la dimension humaine et sociale de leur fonction. L'objectif essentiel demeure la capacité et la volonté de traiter la question des discriminations syndicales en amont à travers une conception partagée du dialogue social.

## **B. Audition de Monsieur Luc BERILLE, co-rapporteur de l'avis du CESE de mai 2016, « Le développement de la culture du dialogue social en France »**

Monsieur Luc BERILLE a tenté de montrer dans son intervention comment le dialogue social s'inscrit dans l'histoire de la France depuis la Révolution de 1789 et comment son développement peut être vu comme un marqueur de nos choix politiques et sociaux au fil du temps fondamentalement marqué par la période révolutionnaire.

A ce titre, il est intéressant de constater qu'aujourd'hui le dialogue social ne figure plus dans le portefeuille du Ministre de Travail – à la différence de 2016, année où l'avis du CESE a été demandé par le Gouvernement.

Au-delà de la question importante des discriminations syndicales, « *dont il ne faut pas faire la mère de toutes les batailles* », Monsieur Luc BERILLE a rappelé qu'il était légitime de réfléchir plus largement au dialogue social et à sa pratique en France.

### 1. Un dialogue social en perpétuelle évolution

#### a) Dimension culturelle du dialogue social

Loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui interdit les groupements professionnels, notamment les corporations des métiers, les organisations ouvrières, les rassemblements paysans et ouvrier ainsi que le compagnonnage, traduisant de fait la méfiance des révolutionnaires à l'égard des organisations corporatistes. Dès le départ, la démocratie politique et la démocratie sociale ne font pas bon ménage.

Loi Ollivier du 25 mai 1864 qui abolit le délit de coalition et qui est souvent présentée comme une loi d'abrogation de la loi Le Chapelier. Cette loi légalise le droit de grève sous certaines conditions.

Loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 qui autorise les syndicats.

## b) Champ du dialogue social

On a pu constater un élargissement permanent des sphères d'intervention du dialogue social depuis ses prérogatives initiales liées au travail *stricto sensu* et aux rémunérations sans que les méthodes de négociation n'évoluent :

- Aux questions d'hygiène, de sécurité et de santé au travail.
- A la thématique du logement et de la mobilité.
- Aux enjeux environnementaux.

## c) Forme du dialogue social

- Forme paritaire.
- Forme pluripartite (question des caisses de sécurité sociale notamment).

De fait, on est sorti du simple paritarisme pour traiter des questions sociales pour lesquelles il était nécessaire d'élargir le cercle des parties prenantes.

## 2. Des traits négatifs demeurent cependant

### a) La culture de la défiance

Inscrite depuis la Révolution française, cette défiance a perduré dans le temps, même après la loi Waldeck-Rousseau qui a surtout posé les bases d'un syndicalisme d'opposition.

### b) Un trop grand formalisme

Ce formalisme imprègne la conception du dialogue social en France et nuit à son efficacité. Quelle est l'utilité réelle de la « déclaration préalable » ? Pour faire évoluer les pratiques et renforcer la cohésion sociale, il est important que les acteurs du dialogue social puissent démontrer sa plus-value démocratique.

## C. Préconisations du CESE

Parmi les 36 recommandations formulées, 9 ont été intégrées dans la Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

### Sensibilisation de la société à l'utilité du dialogue social :

1. Poser une définition commune de la finalité du dialogue social ;
2. Améliorer l'articulation entre la démocratie politique et la démocratie sociale ;
3. Agir sur la formation, initiale et supérieure ;

### Faire évoluer les méthodes du dialogue social

4. Veiller à ce qu'il y ait moins de formalisme dans les accords qui devront s'appliquer et établir un document de vulgarisation et d'explication pour chacun des accords conclus ;
5. Mettre l'accent sur la formation des négociateurs en prévoyant des éléments de formation communs à l'ensemble des différentes parties autour de la table de négociation (comprendre où se situe l'intérêt de son interlocuteur permet de mieux éclairer les points de vue) ;

### Favoriser l'engagement syndical et valoriser l'exercice des mandats de représentation

6. Développer les actions de formation et de certification à l'intention des représentants syndicaux afin de valoriser les compétences acquises pendant l'exercice du mandat ;
7. Réfléchir aux moyens de faciliter la réintégration et l'évolution professionnelle ;
8. Conforter la place des acteurs du dialogue social ;
9. Lutter contre les discriminations syndicales.

La question écologique rebat totalement les cartes, c'est désormais une priorité absolue pour repenser l'ensemble des questions sociales.

La question de la définition du dialogue social est un élément important, de même que les enjeux liés à la réintégration et aux formations communes dans les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Il faut toutefois être vigilant sur les formations communes qui risqueraient de brider la perception des uns et des autres.

Le dialogue social ne doit pas être un moyen pour faire mieux passer l'injustice. Aujourd'hui on négocie une régression sociale. De fait, le formalisme mis en exergue par Monsieur Luc BERILLE met surtout en évidence le manque de reconnaissance du fait syndical. Ce formalisme touche également les employeurs qui sont fréquemment dans des postures. Le dialogue social se trouve ainsi vidé de son sens.

L'enjeu dans le contexte actuel de régression sociale est de mieux protéger les représentants syndicaux et faire mieux respecter leur voix dans le dialogue social.

Cet éclairage de Monsieur Luc BERILLE sur la culture de la défiance et de l'affrontement incite à mettre l'accent sur la formation des élus à leur rôle d'employeur. Il faut remettre l'humain au cœur des relations sociales. En outre, la non-concomitance des mandats (syndicaux et d'employeurs) nuit aux relations humaines et donc au dialogue, car il est essentiel de bien se connaître pour négocier.

Monsieur Luc BERILLE a insisté sur l'importance de la formation commune qui permet de se mettre d'accord sur le cadre législatif ou réglementaire. C'est, selon lui, la base nécessaire pour avancer en partageant le statut et l'esprit du service public. Il y a des voies de passage à chercher qui n'altèrent en rien l'indépendance nécessaire des uns et des autres.

Sur la question de l'acceptation sociale, il ne s'agit pas de faire accepter l'injustice mais bien davantage de dégager du consensus pour mieux développer la solidarité.

On peut se demander à juste titre comment exercer son mandat syndical sans craindre les discriminations tant les élus manquent de connaissance en termes de gestion des ressources humaines, et font trop souvent confiance à leurs directions dans ce domaine.

On continue à employer les termes de dialogue social et de partenaires sociaux alors même qu'il n'y a plus de dialogue social aujourd'hui et qu'il y a un risque de violence car c'est le rapport de force qui prime.

Il faut reconnaître que la pensée dominante aujourd'hui c'est de dire que le dialogue social est chronophage et budgétivore et n'apporte aucun résultat. En outre, il y a un déficit de représentativité en France, le taux de syndicalisation avoisinant aujourd'hui les 6%.

Malgré ses limites, le formalisme est essentiel car il maintient un semblant de dialogue social dans les collectivités. Ce sont les mentalités qu'il faut changer.

Quel bilan des préconisations du CESE au bout de quatre années ?

Monsieur Luc BERILLE tient à insister sur le rôle déterminant de la formation au service du dialogue social en France et sur la nécessité d'inventer de nouvelles voies de dialogue.

Sur la question de la représentativité en baisse, Monsieur Luc BERILLE tient à ouvrir la représentation sur le modèle des conventions citoyennes organisées par le CESE avec des citoyens tirés au sort.

Il faut également noter la spécificité du dialogue social dans la fonction publique qui est dotée d'instances remplissant des rôles d'information et de consultation.

Les comités techniques sont seulement consultatifs et cela explique que le dialogue social soit réduit à néant. Sans moyens réels de faire valoir leurs arguments, les organisations syndicales en sont réduites à jouer le rôle d'empêcheurs de tourner en rond.

Il est urgent de revaloriser la fonction syndicale.

Chacun a conscience que le dialogue social doit être rénové en profondeur et que nous devons entrer dans une nouvelle phase de la négociation collective. La loi de transformation de la fonction publique a posé des jalons pour réformer le dialogue social à travers une ordonnance dont la préparation a été confiée à la mission ESCH, VIGOUROUX, ROUQUETTE, ROUSSEL, BETTERICH<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/274384.pdf>

A ce titre, il était important d'auditionner les auteurs du rapport « Renforcer la négociation collective dans la fonction publique », et en particulier Madame Marie-Odile ESCH qui a accepté de répondre aux questions des membres de la formation spécialisée.

**D. Audition de Madame Marie-Odile ESCH à propos du rapport « Renforcer la négociation collective dans la Fonction publique » remis en avril dernier et rédigé avec Christian VIGOUROUX, Jean-Louis ROUQUETTE, Florian ROUSSEL et Alain BETTERICH.**

Ce rapport s'inscrit dans le prolongement de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et vise à compléter la réforme de 2010 en préparant l'Ordonnance prévue dans cette loi. Il en propose à ce titre un avant-projet en annexe.

La DGAFP a déjà entamé les consultations, et le projet d'ordonnance rédigé par les rapporteurs nommés ci-dessus semble être une base retenue par le Gouvernement.

Madame Marie-Odile ESCH a souligné combien la mission avait souhaité que les accords collectifs passés dans les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière puissent être dotés d'une force juridique les rendant opposables aux parties de manière à améliorer « la qualité et la densité du dialogue social dans la fonction publique. » Ce serait une réelle avancée si cela se trouve traduit dans l'Ordonnance.

La question de la place et du statut de la Coordination des Employeurs territoriaux a également été évoquée pour montrer combien elle gagnerait à devenir une entité juridique reconnue comme instance de négociation pour la fonction publique territoriale.

Il est également question de la place des centres de gestion dans la négociation avec les petites collectivités.

D'une manière générale, l'essentiel porte sur la culture du dialogue social et sa capacité à gagner du terrain, surtout auprès des employeurs. Il semble à ce titre essentiel de rendre obligatoire la formation à la pratique du dialogue social pour l'ensemble des cadres, ce qui permettrait de modifier les comportements. C'est un jalon important dans l'évolution des mentalités.

Consciente du sentiment de recul et de régression par rapport à l'existant qui aurait été induit pour certains par la loi de transformation de la fonction publique, Madame Marie-Odile ESCH pense qu'une nouvelle dynamique peut se créer à la faveur de la préparation de l'ordonnance. C'est pourquoi l'accent est mis sur les lignes directrices de gestion (article 8).

Le processus de négociation est un réel apprentissage, ce n'est pas inné. C'est la raison pour laquelle la France, qui a du retard par rapport à ses voisins européens, doit faire évoluer les mentalités sur ce sujet. A cela s'ajoute une difficulté particulière propre à la fonction publique territoriale, c'est le grand nombre des petites collectivités.

Il n'est pas inutile de rappeler que le préavis de grève est inscrit dans la Constitution et devrait être appliqué. C'est dans la pratique que les problèmes se posent.

Il y a un vrai problème de culture et des formations seraient nécessaires pour l'ensemble des autorités territoriales. Il serait utile de réintroduire les conditions de la grève parce qu'elles ne sont pas clairement exprimées dans les textes actuels. On met tout et rien dans le dialogue social et finalement on aboutit à un dialogue de sourd.

Il est plus que jamais nécessaire d'avoir des textes précis et des institutions comme la Coordination des Employeurs territoriaux ou la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) qui est déjà institutionnalisée et reconnue pour promouvoir le dialogue social. Les élus n'ont pas suffisamment pris la mesure de leur rôle d'employeurs dont ils doivent être totalement investis. Il faut les y former. Dans les grandes collectivités, ce sont surtout les directions des ressources humaines qui pilotent le dialogue social.

Au-delà des élus, il est important de former également le premier niveau d'encadrement, car le dialogue social passe aussi par les cadres.

Dans les collectivités, on est souvent confronté à des idéologies politiques qui priment sur l'intérêt collectif. Depuis 2014, les membres des CHSCT reçoivent une formation obligatoire, ce qui n'est pas le cas des élus territoriaux qui en sont exempts. Cette différence de traitement déséquilibre le travail et il serait bon de proposer une formation commune obligatoire.

Aujourd'hui on a perdu la culture de la négociation au profit d'un basculement vers les instances paritaires. C'est une régression complète en termes de négociation et de dialogue social.

Le dialogue social pose aussi la question des moyens. Si l'on prend l'exemple du CSFPT, il ne reçoit pas les moyens de travailler dans de bonnes conditions. Il en va de même de la Coordination des Employeurs territoriaux.

Le coût de la Coordination est proche de zéro, cette instance existe grâce à la bonne volonté des associations d'élus qui y participent. Il y a certes l'idée d'institutionnaliser le Collège des Employeurs pour en faire un partenaire de négociation opposable. Le rapport présenté par Madame Marie-Odile ESCH va dans ce sens mais l'ordonnance ne permettra pas d'aller plus loin. Il faudrait peut-être restructurer le Collège des Employeurs dont le rôle et la visibilité ont été accrus depuis les Accords de Bercy de 2008, mais sans aucun pouvoir de négociation opposable.

La Coordination constitue une grande avancée selon Madame Marie-Odile ESCH.

Il n'est pas sûr que tous les employeurs souhaitent avoir la responsabilité d'un Collège des Employeurs négociant des contrats opposables. Souvent ils ont tendance à se réfugier derrière l'administration.

Il faudrait aussi que les collectivités appliquent les décisions et que les élus soient formés par un organisme paritaire comme le CNFPT contre rémunération (puisque'ils ne cotisent pas).

Par ailleurs, il faut rappeler qu'on ne doit appliquer que les accords négociés par les organisations syndicales qui elles seules sont représentatives.

La Coordination est une belle avancée, mais cela tient surtout à la personnalité et à la volonté de Monsieur Philippe LAURENT, qu'advient-il après ? C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'institutionnaliser cette instance.

Il faut veiller toutefois à ce qu'il n'y ait pas de dirigisme d'un « MEDEF des Employeurs territoriaux ». Par ailleurs, aujourd'hui il n'y a plus de dialogue social dans un grand nombre de centres de gestion.

Il est important de bien réfléchir à la notion de subsidiarité, qui constitue en quelque sorte le nœud du dialogue.

Par ailleurs, la Coordination des Employeurs territoriaux en tant qu'entité juridique n'a de sens qu'au niveau national à un moment clé de la réforme du dialogue social. Le CSFPT quant à lui est pertinent pour formuler des propositions dans le cadre de la réflexion sur l'ordonnance et les décrets subséquents.

## **VI. Conclusion : quel dialogue social demain ? Quelles perspectives ?**

Le présent rapport s'est attaché à souligner certaines apories du dialogue social rejoignant ainsi les réflexions du CESE et du rapport Marie-Odile ESCH, Christian VIGOUROUX, Jean-Louis ROUQUETTE, Florian ROUSSEL et Alain BETTERICH.

La réflexion sur les discriminations syndicales entamée cette année dans le cadre de la FS5 révèle un manque significatif de données statistiques objectives pour mesurer le phénomène. Si des études ont été réalisées par le passé, notamment en 2015 par le CNRS et en 2017 par le CESE, elles portaient presque exclusivement sur le secteur privé. Elles ont certes mis en évidence une méthodologie et des constantes, mais ne permettent pas de prendre la vraie mesure de l'impact des discriminations sur le dialogue social dans les collectivités territoriales et sur la carrière des agents syndiqués.

Nous sommes encore au début de la réflexion sur les discriminations syndicales dans les collectivités territoriales.

L'ensemble des membres de la formation spécialisée s'accordent sur le principe d'une étude scientifique et quantitative pour prolonger la réflexion initiée dans le présent rapport. Il faut en outre sensibiliser tous les élus et l'ensemble des organisations syndicales à ce sujet.

De fait, une enquête menée sous l'égide d'experts reconnus aurait forcément un impact dans le paysage institutionnel et pourrait permettre de faire bouger les lignes.

Propice au changement des mentalités, cette étude aurait vocation à poursuivre l'analyse, à la diffuser

Trois enjeux doivent être définis et appellent une validation politique :

- Un enjeu financier ;
- Un enjeu de pilotage ;
- Un enjeu politique pour un dialogue partagé par tous.

La prise en compte du dialogue social dans sa globalité :

Le moment est propice pour mettre l'accent sur le droit syndical dans sa globalité et sur le dialogue social auprès des instances décentralisées. Il faut observer la réalité actuelle de la négociation collective dans la territoriale.

Il est intéressant de produire une enquête qui porte simultanément sur le dialogue social et les discriminations syndicales car les situations sont très disparates et souvent méconnues.

Un dialogue social respectueux et porteur de sens entre agents et employeurs reste la meilleure garantie d'un bon équilibre dans les pouvoirs publics et permet de prévenir les abus.

## PRECONISATIONS

Grands axes de préconisations	Propositions des organisations syndicales et des employeurs
<b>Mettre en œuvre une politique RH transparente</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Généraliser la Gestion Prévisionnelle des Effectifs de l'Emploi et des Compétences pour, dans le dialogue préalable, donner de la lisibilité temporelle à la politique de Ressources Humaines.</li> <li>2) La prévention des discriminations et la mise en œuvre d'une politique d'égalité effective supposent de mettre en place des procédures de gestions des ressources humaines objectivées.</li> <li>3) Diffuser les informations et les procédures, faire connaître les motifs des décisions prises, contribue à rendre les pratiques RH plus transparentes et plus sécurisées et à garantir la mise en œuvre de l'égalité effective de traitement.</li> <li>4) Obliger cette transparence dans les futurs rapports sociaux uniques (RSU).</li> <li>5) « Revisiter » la notion de nécessité de service. Le refus du bénéfice de temps syndical pour nécessité de service doit rester l'exception, comme le prévoit la circulaire dite Le Pors du 18 novembre 1982 (le point III, D prévoit le refus pour nécessité de service opposé à un agent « si jamais l'absence de cet agent était de nature à perturber gravement le fonctionnement du service ».)</li> <li>6) Obliger l'ouverture de négociation quand la majorité des organisations syndicales le demande (fin du monopole de l'employeur sur l'engagement de négociations).</li> <li>7) Créer un droit des organisations syndicales à initier une consultation des personnels dans le cadre des processus de négociation et création d'un droit de suite.</li> <li>8) La politique de gestion RH doit permettre de créer une culture d'administration, de rassembler et de motiver les équipes, d'attirer et de retenir les compétences et enfin de respecter le statut.</li> </ol>
<b>Promouvoir une culture du dialogue social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9) Développer la formation des élus-employeurs. Faciliter leur engagement et améliorer leur représentation dans les instances paritaires.</li> <li>10) Toujours favoriser voire rendre obligatoires les négociations.</li> <li>11) Améliorer le droit syndical par accord sectoriel ou local dans le cadre de la hiérarchie des normes.</li> <li>12) Accorder une subvention aux organisations représentées au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.</li> <li>13) Protéger les agents investis d'un mandat syndical (points 1, 2 et 4 de l'axe IV du relevé de conclusion du 29 septembre 2011 : règles de gestion applicables aux agents investis d'un mandat syndical qu'ils s'agissent de fonctionnaires ou de contractuels) et améliorer leur remplacement.</li> <li>14) Créer des dispositifs de formation spécifique pour les membres des instances de représentation du personnel.</li> <li>15) Appliquer le décret du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale.</li> <li>16) Mutualiser les droits syndicaux (ASA, DAS et ensemble des temps d'activité syndicale), notamment dans le cadre de leur gestion par les Centres de gestion.</li> <li>17) Instaurer un médiateur du dialogue social indépendant.</li> <li>18) Créer un délit d'entrave dans la fonction publique avec sanction pénale (idem droit du travail).</li> <li>19) Promouvoir une convergence sur la finalité du dialogue social.</li> <li>20) Sensibiliser et former les jeunes et les élèves des écoles au fonctionnement de la démocratie sociale.</li> </ol>

	<p>21) Mettre en valeur les enjeux véritables de la concertation.</p> <p>22) Favoriser l'engagement des représentants syndicaux.</p> <p>23) Garantir l'indépendance des militants syndicaux et éviter qu'ils ne soient pénalisés du fait de leur engagement.</p> <p>24) Faire un bilan et en tirer des améliorations.</p>
<p><b>Valoriser les militants syndicaux pour renforcer leur légitimité</b></p>	<p>25) Mettre en place des reconnaissances des parcours professionnels des militants syndicaux.</p> <p>26) Permettre le financement et la mise en place d'une véritable reconversion professionnelle lors du retour à l'emploi.</p> <p>27) Maintenir et certifier les compétences acquises, et les valoriser dans la rémunération et la carrière.</p> <p>28) Rappeler la responsabilité de l'employeur en matière de formation et de développement des compétences pour tous les agents.</p> <p>29) Créer un droit spécifique à la formation continue pour les élus et mandatés incluant le financement.</p> <p>30) Instaurer des dispositions protectrices spécifiques aux militants fonctionnaires et agents contractuels, notamment ceux qui se portent candidats et sont éventuellement élus lors des élections professionnelles.</p> <p>31) Mettre en place pour les militants syndicaux des procédures facilitant la VAE et des dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience (RAEP) spécifiques (autorisations d'absence, bilan de compétence, dispositifs de conseil et d'accompagnement, équivalence pour dispense d'épreuve au concours, accès aux concours internes).</p> <p>32) Prendre en compte de l'expérience syndicale pour l'avancement de grade et pour les changements de cadres d'emplois (jusqu'à 50% de décharge) sur la base des principes de l'article 77 de la loi 84-53.</p> <p>33) Instaurer un nombre moyen de promouvables hors contingent du corps ou du cadre d'emplois, avec nomination sur la base des nominations moyennes dans le corps ou le cadre d'emplois.</p> <p>34) Réintégrer les permanents syndicaux sur un emploi correspondant au grade et, selon le vœu de l'intéressé, tenant compte de la résidence administrative ou de la résidence familiale.</p> <p>35) Maintenir l'application des droits identiques à ceux des autres agents (suivi médical, formation, etc...).</p> <p>36) Favoriser les recours auprès du médiateur du dialogue social et de ses relais territoriaux pour toute décision administrative ayant un impact négatif sur la situation et/ou la carrière d'un agent investi d'un mandat syndical.</p> <p>37) Développer des actions de formation et de certification à l'intention des représentants du personnel afin de valoriser les compétences acquises pendant l'exercice du mandat.</p> <p>38) Proposer un bilan de compétences à la demande du représentant du personnel détaché au retour en collectivité des agents avec mandat syndical.</p>
<p><b>Reconnaître les syndicats comme acteurs de la lutte contre les discriminations dans les administrations</b></p>	<p>39) Définir et donner un statut, des droits, des moyens au «conseiller syndical».</p> <p>40) Créer un corps spécifique analogue à l'inspection du travail spécialisé pouvant intervenir dans les administrations à la demande des organisations syndicales.</p> <p>41) Créer un observatoire des discriminations syndicales rattaché au CSFPT ; demander la réalisation d'une étude au Centre National de la Fonction Publique Territoriale.</p> <p>42) Valoriser le rôle des syndicats en créant des conditions pour favoriser la participation aux élections via des campagnes médiatiques en lien avec les Organisations syndicales.</p> <p>43) Valoriser et promouvoir l'engagement syndical des femmes.</p>

## **REMERCIEMENTS**

Nos remerciements vont aux personnes ci-après, qui, universitaires, syndicalistes, élus, cadres territoriaux, agents du Défenseur des droits ont apporté leurs lumières pour ce rapport.

Monsieur Vincent-Arnaud CHAPPE, sociologue, chargé de recherches au CNRS ;

Défenseur des droits :

Monsieur Nicolas KAHNONOU, Directeur, Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits et Madame Charlotte AVRIL, Cheffe de pôle, Fonction publique ;

Monsieur Slimane LAOUFI, chef du pôle Emploi, biens et services privés du Défenseur des droits ;

Monsieur François CLERC, chargé des discriminations à la CGT, auteur de la méthode de preuve des discriminations par panels ;

Madame Marjorie ALEXANDRE, secrétaire confédéral FO;

Mesdames TATAR et LENORMAND, cadres RH des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin avant la création de la Collectivité européenne d'Alsace ;

Madame Béatrice DE LAVALETTE, membre du CSFPT et Maire-adjointe de Suresnes ;

Monsieur Jean-François PILLIARD, membre du CESE ;

Monsieur Luc BERILLE, membre du CESE ;

Madame Marie-Odile ESCH, membre du CESE ;

Monsieur Olivier VEBER, DGS du département de Seine-Saint-Denis ;

Monsieur Alexis MEYER, directeur des Affaires sociales de la Fédération Française de l'Assurance.

## **ANNEXES**

1. Textes règlementaires de référence
2. Communiqué de presse du Défenseur des droits lors de la publication du 12<sup>ème</sup> baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi (19/09/2019)
3. Fiches CESE
4. Jurisprudences relatives à l'exercice du droit syndical état des lieux du secteur public
5. Liste des publications du CSFPT

Rappel des textes de référence :

Reconnaissance constitutionnelle du droit syndical (Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946) ;

Reconnaissance étendue à la fonction publique dans la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires ;

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 », modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984, modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Décret n°85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale ;

Décret n°85-447 du 23 avril 1985 relatif à la mise à disposition auprès d'une organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 ;

Décret n°85-552 du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la fonction publique territoriale du congé pour formation syndicale ;

Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ;

Décret n°2014-1319 du 4 novembre 2014 relatif aux conditions d'accès aux technologies de l'information et de la communication et à l'utilisation de certaines données par les organisations syndicales dans la fonction publique de l'Etat ;

Arrêté NOR:/RDFF1410068A du 4 novembre 2014 relatif aux conditions générales d'utilisation par les organisations syndicales des technologies de l'information et de la communication dans la fonction publique de l'Etat ;

Circulaire du 20 janvier 2016 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale ;

Arrêté du 9 février 1998 fixant la liste des centres et instituts dont les stages ou sessions ouvrent droit au congé pour formation syndicale des agents de la fonction publique territoriale.

Décret n° 2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale.



Paris, le 19 septembre 2019

---

## Communiqué de presse

---

### 12<sup>ème</sup> Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi : près d'une personne syndiquée sur deux se déclare discriminée

Chaque année, le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) publient conjointement un baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi. Cette 12<sup>ème</sup> édition vise à mieux connaître les discriminations en raison de l'activité syndicale.

**L'enquête est inédite par son ampleur et sa méthode** puisqu'elle interroge deux groupes d'individus sur leur perception et leur expérience des discriminations dans l'emploi en raison de l'activité syndicale : d'un côté 1000 personnes représentatives de la population active et, de l'autre, 33 000 adhérents et adhérentes des huit principales organisations syndicales françaises<sup>1</sup>.

Les résultats de cette enquête montrent que :

- **La discrimination syndicale au travail est répandue** : 46 % des personnes syndiquées interrogées affirment avoir déjà été discriminées ;
- L'engagement syndical est perçu comme un risque professionnel pour 42% de la population active et 67% des syndiqués interrogés. **La peur des représailles** de la part de la direction est le facteur qui dissuade le plus la population active de s'engager dans une activité syndicale (35%) ;
- Effectivement, l'enquête montre que **les discriminations syndicales prennent souvent la forme de sanctions** : absence d'évolution de carrière pour 47% personnes syndiquées interrogées, dégradation du climat de travail (44%), des conditions de travail (36%) et non-augmentation salariale (30%) ;
- **Engager un recours s'accompagne de représailles** : 44% des personnes discriminées interrogées ayant tenté de faire cesser la situation ont fait l'objet de mesures de rétorsion de la part de leur employeur, suite à leurs démarches. La difficulté de prouver la discrimination est la principale cause de non-recours.

---

<sup>1</sup> CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO, FSU, UNSA, Union syndicale Solidaires

Les résultats préoccupants de cette enquête corroborent les constats du CESE et de la DARES quant à la persistance de pratiques discriminatoires à l'encontre des salariés syndiqués.

Pour les combattre, le Défenseur des droits publie, ce jour, un *memento* sur les discriminations syndicales dans l'emploi privé qui se veut un outil pratique et pédagogique afin que les acteurs de l'entreprise (employeurs, salariés et syndicats) puissent repérer, prouver et corriger les discriminations syndicales dans le déroulement de la carrière professionnelle.

Au plan international, la lutte contre les discriminations syndicales et la promotion de la liberté syndicale sont au cœur du mandat de l'Organisation Internationale du Travail qui célèbre cette année le centenaire de sa fondation. La liberté d'association et de négociation collective sont considérées comme des droits fondamentaux du travail. Chaque année, un organe de contrôle spécialisé de l'Organisation, le [Comité de la liberté syndicale](#), étudie plaintes et réclamations émanant d'organisations syndicales du monde entier pour faire valoir ces droits découlant de conventions internationales. Depuis sa création en 1951, le comité a examiné plus de 3000 plaintes.

Contacts presse

—

**Défenseur des droits**

[anne-flore.buisson-bloche@defenseurdesdroits.fr](mailto:anne-flore.buisson-bloche@defenseurdesdroits.fr)

[presse@defenseurdesdroits.fr](mailto:presse@defenseurdesdroits.fr)

Tél. : 01 53 29 23 69 / 01 53 29 61 74

—

**Bureau de l'OIT pour la France**

[dupuy@ilo.org](mailto:dupuy@ilo.org)

Tél. : 01 53 69 12 19

**Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante créée par la loi organique du 29 mars 2011, suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.**

Protecteur des droits et libertés des personnes, il a pour mission de défendre et promouvoir les droits des usagers des services publics, les droits de l'enfant, de lutter contre les discriminations, d'assurer le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité et de protéger et orienter les lanceurs d'alerte.

Il peut être saisi gratuitement par toute personne résidant en France ou française résidante à l'étranger qui estime que ses droits n'ont pas été respectés. Il peut également se saisir d'office.

Plus de 500 délégués répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et en outre-mer reçoivent, orientent et aident toute personne à faire valoir ses droits, gratuitement et en toute indépendance.

## PROGRAMME

**12<sup>ème</sup> Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi,**  
édition consacrée aux discriminations syndicales

**Jeudi 19 septembre**

**Auditorium Marceau Long**  
20 avenue de Ségur, 75007 Paris

**9h00 - 9h30**

Accueil café

**9h30 - 9h50**

Ouverture de la matinée par **Jacques TOUBON**, Défenseur des droits, et **Cyril COSME**, directeur du bureau de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) pour la France

**9h50 - 10h10**

Présentation des résultats par **Marielle CHAPPUIS**, Responsable des études et de l'Observatoire du Défenseur des droits

**10h10 - 11h00**

Regards croisés sur les résultats, animation par **Vincent LEWANDOWSKI**, chef du pôle « Lutte contre les discriminations et accès aux services publics » du Défenseur des droits

**Maria-Teresa PIGNONI**, sociologue en charge de l'enquête REPONSE (DARES)

**Alexis MEYER**, directeur des Affaires sociales de la Fédération Française de l'Assurance

**François CLERC**, syndicaliste, auteur de la méthode de preuve des discriminations par panels

**Olivier VEBER**, directeur général des services du département de Seine-Saint-Denis

**Marjorie ALEXANDRE**, secrétaire confédérale FO (Secteur International, Europe et Migrations)

**Slimane LAOUFI**, chef du pôle Emploi, biens et services privés du Défenseur des droits

**11h00 - 11h45**

Échanges avec la salle

**11h45 - 11h55**

Clôture par **Karen CURTIS**, cheffe du Service de la Liberté Syndicale au Bureau international du Travail

2016-04

## LE DEVELOPPEMENT DE LA CULTURE DU DIALOGUE SOCIAL EN FRANCE



Le dialogue social recouvre toutes les formes de négociation, de consultation, d'information et de concertation, à quelque niveau que ce soit, entre représentant.e.s des salarié.e.s, des employeur.euse.s et éventuellement des pouvoirs publics, sur des questions économiques et sociales d'intérêt commun.

Le dialogue social mobilise généralement un grand nombre de règles et d'institutions dont la conception et l'analyse relèvent en particulier des spécialistes du droit social. Mais il renvoie aussi à des représentations et à des pratiques des acteur.rice.s des relations professionnelles et de la société elle-même qui s'enracinent profondément dans notre histoire sociale. Cette dimension culturelle fait précisément l'objet de cet avis.

Renforcer la culture du dialogue social dans notre pays implique, en premier lieu, de la part des organisations qui en sont parties prenantes et des pouvoirs publics, la capacité à communiquer clairement sur sa contribution au fonctionnement d'un Etat démocratique et sur son utilité pratique pour les entreprises et les collectivités publiques. Le dialogue social constitue un facteur d'équilibre et de dynamisme pour les collectifs de travail (entreprises et collectivités publiques) ; il permet aussi d'assurer la participation des travailleur.euse.s et des employeur.euse.s aux différentes formes d'action publique qui ont pour fondement le travail et la production (protection sociale, formation professionnelle, politique industrielle...).

Le champ matériel du dialogue social tend à s'élargir à mesure de l'évolution des questions posées au monde du travail. L'adaptation de

notre modèle productif à l'objectif de transition écologique dans ses déclinaisons nationale, européenne et internationale conduit ainsi à intégrer de nouveaux acteurs, à décloisonner des espaces de réflexion et de concertation, à concevoir à partir du noyau du travail et de l'entreprise une structure concentrique du dialogue s'ouvrant à chaque niveau à d'autres thématiques et à d'autres partenaires.

En outre, le développement des technologies numériques est un puissant facteur de transformation des emplois, des métiers et des organisations du travail. Cette évolution technique constitue aujourd'hui un objet de concertation et de négociation mais elle ouvre aussi des perspectives de transformation du dialogue social lui-même, en agissant sur les collectifs de travail et en ouvrant sur de nouvelles formes d'engagement et de militantisme.

L'importance de ces enjeux contemporains appelle à un meilleur partage des fondamentaux du dialogue social dans l'ensemble de la société. Dans la poursuite de cet objectif, la responsabilité de tous les acteurs se trouve engagée. Quant à l'Etat, il se trouve d'emblée interpellé à un double titre. Son exemplarité comme employeur est d'une part, essentielle : la plupart des recommandations de cet avis concernent aussi le dialogue social dans la Fonction publique. L'Etat est, d'autre part, tenu de garantir une réelle participation des partenaires sociaux à l'élaboration des normes générales sur le travail et l'emploi, dans le respect des prérogatives du législateur.

Certains aspects de l'héritage culturel associé au dialogue social peuvent aujourd'hui apparaître comme des freins ou des insuffisances et d'autres,



**Luc Bérille**

est secrétaire général de l'UNSA. Il siège au CESE à la section du travail et de l'emploi où il représente le groupe de l'UNSA.

**Contact :**

luc.berille@lecese.fr  
01 44 43 62 42



**Jean-François Pilliard**

est professeur affilié et président de la chaire dialogue social et compétitivité des entreprises à l'ESCP Europe, conseiller du président d'Alixio, ancien directeur général de l'UIMM et ancien vice-président du MEDEF.

Il siège au CESE à la section du travail et de l'emploi où il représente le groupe des personnalités qualifiées.

**Contact :**

jean-francois.pilliard@lecese.fr  
01 44 43 62 42

au contraire, comme des atouts. Dans la période de doutes que traverse la France et l'Union européenne, il est impératif de cultiver la part la plus positive de cet héritage pour impulser une nouvelle dynamique de dialogue qui soit à même de conforter notre démocratie sociale en lui ouvrant de nouvelles perspectives.

## Les recommandations du cese :

### SENSIBILISER LA SOCIÉTÉ À L'UTILITÉ DU DIALOGUE SOCIAL

- **Améliorer l'articulation entre la démocratie politique et la démocratie sociale en modifiant la rédaction de l'article L. 1 du Code du travail (préciser la notion d'« urgence »)**
- **Poser une définition commune de la finalité du dialogue social pour démontrer son utilité**
- **Agir sur la formation initiale**
  - améliorer la préparation du stage en entreprise de fin de scolarité obligatoire ;
  - intégrer dans les formations managériales existantes des modules portant spécifiquement sur les relations sociales
  - inscrire les thèmes des relations de travail et du dialogue social au programme de la journée de défense citoyenne, sous réserve de son allongement ;
  - intégrer dans la formation civique et citoyenne (prévue pour chaque volontaire en service civique) un module de sensibilisation aux enjeux du dialogue social.
- **Agir sur les perceptions réciproques des partenaires sociaux et des grands relais d'opinion**
  - confier au Haut conseil du dialogue social l'organisation d'un rendez-vous annuel avec les représentants des organisations de la société civile, des médias, de la magistrature et du Parlement ;
  - intégrer dans les missions du service public de l'audiovisuel l'organisation d'émissions d'analyse et de débats permettant aux partenaires sociaux de s'exprimer sur l'actualité sociale et ses enjeux.

### FAIRE ÉVOLUER LES MÉTHODES DU DIALOGUE SOCIAL

- **Mettre en valeur les enjeux véritables de la concertation et de la négociation**
  - à moyen terme, évaluer la mise en œuvre et l'utilisation de la base de données économiques et sociales (BDES) des entreprises ;
  - développer des accords méthodologiques pour s'entendre sur les principales orientations de la négociation et, ensuite, négocier les termes précis de l'accord collectif ;
  - développer des formes de dialogue social élargi sur des sujets transversaux.
- **Faire participer toutes les entreprises à la dynamique du dialogue social quelle que soit leur taille**
  - inviter les branches professionnelles à organiser et à animer des expérimentations pour les TPE et leurs salariés, sur les conditions de travail ;
  - renforcer les moyens de l'accompagnement des petites entreprises au dialogue social par l'ANACT et son réseau.
- **Valoriser et rendre accessibles les accords négociés**
  - encourager les partenaires sociaux à expliciter le contenu de leurs accords dans une lettre d'information à l'intention des salarié.e.s et des employeur.euse.s directement concernés et des publics intéressés ;
  - généraliser la communication de tous les accords, y compris les accords d'entreprise, à partir d'une plateforme numérique.
- **Systématiser l'évaluation de la mise en œuvre des accords et en utiliser les résultats pour les négociations ultérieures**
- **Promouvoir des dispositifs d'interprétation des accords et de conciliation**
  - inviter les partenaires sociaux à faire connaître, mobiliser et animer les commissions paritaires d'interprétation et de conciliation ;
  - reconnaître au conseiller du salarié une mission de conciliation pendant l'entretien préalable de licenciement.

### AMÉLIORER LA COUVERTURE CONVENTIONNELLE DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

- **Appliquer les accords collectifs nationaux aux départements d'Outre-mer en revenant sur les dispositions de la loi du 25 juillet 1994**

### ARTICULER LA RSE AVEC LE DIALOGUE SOCIAL :

- **Prévoir la remise du rapport de RSE aux institutions représentatives du personnel**
- **Intégrer, dans le rapport de RSE, des éléments d'évaluation des accords collectifs sur la performance globale de l'entreprise**

### FAVORISER L'ENGAGEMENT SYNDICAL

- **Assurer la formation des représentants syndicaux et patronaux**
  - inviter les universités et les écoles supérieures à constituer une offre de formation susceptible de couvrir les besoins des cadres d'entreprises et du secteur public, ainsi que des représentants du personnel.
- **Favoriser l'engagement dans la représentation syndicale des salariés et des employeurs**
  - développer les actions de formation et de certification à l'intention des représentants du personnel afin de valoriser les compétences acquises pendant l'exercice du mandat ;
  - confier au Défenseur des droits la mission de documenter l'état des discriminations syndicales en France sur la base d'un rapport périodique.
- **Etendre à l'exercice des mandats interprofessionnels le bénéfice du droit syndical**

- « Le développement de la culture du dialogue social en France » (rédigé avec Luc BERILLE et paru en mai 2016 : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/le-developpement-de-la-culture-du-dialogue-social-en-france>)

- « *Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales* » (rédigé avec Lionel MARIE et paru en juillet 2017 : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/reperer-prevenir-et-lutter-contre-les-discriminations-syndicales>)

## JURISPRUDENCES RELATIVES À L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL ETAT DES LIEUX DU SECTEUR PUBLIC

### 1. Notion de section syndicale

#### Point sur la jurisprudence :

Les organisations syndicales des agents de la fonction publique territoriale déterminent librement leurs structures - Notion de section syndicale

« Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 n'ont pas pour objet, et ne sauraient d'ailleurs avoir légalement pour effet, d'imposer à une section syndicale de se constituer sous la forme d'une personne morale dotée de statuts mais tendent seulement à permettre à l'autorité administrative - qui aura, notamment, à prendre les mesures prévues aux articles 12 à 18 du même décret - de connaître le nom des responsables syndicaux qui seront ses interlocuteurs et d'être informée des statuts de l'organisation dont relève la section syndicale » ([Conseil d'Etat du 31 mai 2007, n° 298293](#)).

### 2. Situation et nature des locaux mis à disposition

#### Point sur la jurisprudence :

« Considérant que c'est à juste titre que l'ordonnance attaquée a relevé le caractère manifestement illégal du refus de la commune, alors qu'il résultait des pièces qui lui étaient soumises que la commune n'envisageait d'examiner la demande d'attribution d'un local que dans le cadre de la future construction de nouveaux bâtiments ; que de même, le rapprochement, d'une part, du caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte ainsi portée à la liberté syndicale et, d'autre part, de l'absence de difficultés à satisfaire la demande syndicale, fut-ce par la location d'un local provisoire, l'ordonnance n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que cette situation créait une urgence suffisante pour justifier son intervention ; que, dans ces circonstances, l'injonction faite à la commune de mettre un local à la disposition du syndicat dans le délai d'un mois constituait la seule mesure propre à sauvegarder la liberté syndicale à laquelle il était ainsi porté atteinte... » (Ordonnance du Conseil d'Etat du 9 juillet 2007 [n° 307046](#)).

La fourniture d'un local syndical avec les équipements indispensables à l'exercice du droit syndical mais sans fenêtre remplit l'obligation de mettre à disposition un local à usage de bureau (Cour d'Administrative d'Appel de Versailles du 03 mai 2007 n°06YE00153).

La chute subie par un agent en décharge dans les locaux du syndicat pendant les horaires de bureaux « doit être regardée comme s'étant produite à l'occasion des fonctions syndicales qu'elle exerçait alors, dans le cadre de sa décharge d'activité, et constitue ainsi un accident de service » (Cour d'Administrative d'Appel de Nancy du 20 novembre 2018 [n°17NC00158](#)).

### 3. Les conditions d'utilisation des TIC par les organisations syndicales (article 4-1 du décret 85-397) - Règles particulières en matière de période préélectorale :

#### Point sur la jurisprudence :

Les principes de liberté syndicale et de non-discrimination entre organisations syndicales légalement constituées font obstacle à ce que soient réservés aux seules organisations syndicales représentatives les moyens destinés à faciliter l'exercice du droit syndical au sein de l'administration si ceux-ci ne sont pas limités en raison de contraintes particulières ou des nécessités du service... En l'espèce, illégalité d'une circulaire réservant aux seules organisations syndicales représentatives l'utilisation d'un espace dédié sur l'intranet hors période électorale (Arrêt du Conseil d'Etat du 26 septembre 2014 [n° 361293](#)).

### 4. L'affichage de documents d'origine syndicale (article 9 du décret n° 85-397)

**Point sur la jurisprudence :**

Seuls les documents d'origine syndicale sont autorisés sur les panneaux à l'exclusion des documents étrangers à l'exercice du droit syndical (Arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 1985, [n°43753](#)).

## **5. La distribution de documents d'origine syndicale (article 10 du décret n° 85-397)**

**Point sur la jurisprudence :**

La distribution des tracts syndicaux dans la fonction publique ne doit pas porter atteinte au bon fonctionnement du service mais n'est pas soumise à l'autorisation préalable du chef d'établissement (Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Marseille du 18 janvier 2005 [n°00MA00600](#)).

Ne porte pas atteinte à l'exercice des droits d'un syndicat, la décision interdisant au service courrier d'une administration de procéder à la distribution aux agents d'enveloppes à en-tête du syndicat avec la mention « personnel » contenant un document de propagande électorale relatif aux élections dans la mesure où la réglementation fait obstacle à la distribution de tels documents par des agents en service (Conseil d'Etat du 27 février 2006 [n° 277945](#)).

Un tract syndical ne doit pas contenir des termes injurieux, outrageants ou diffamatoires. Ainsi, le devoir de réserve qui pèse sur les fonctionnaires doit se concilier avec la liberté d'expression liée à l'exercice d'une fonction syndicale et à l'expression d'un libre droit de critique sans excéder les limites de l'activité syndicale (Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Versailles du 24 septembre 2009 [n°08VE01072](#)).

Justifie la sanction de blâme, le fait d'entrer ou de tenter d'entrer pour y déposer des tracts dans les bureaux vides de personnes exerçant des fonctions de directeur de cabinet ou d'adjoint au maire, ces agissements ne relevant pas de l'exercice normal de l'activité de représentant syndical (Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Paris, du 10 décembre 2013, [n° 13PA00509](#))

## **6. Les règles communes**

**Point sur la jurisprudence :**

Dans le cadre d'un contentieux sur une note ministérielle relative aux conditions d'organisation des réunions statutaires et d'information syndicale, le Conseil d'Etat a pu juger que :

« ni les dispositions de l'article 4 du décret du 28 mai 1982 ni aucune autre règle ou principe ne prévoient que seules les organisations syndicales qui disposent d'une section syndicale à l'intérieur des bâtiments où sont organisées les réunions statutaires ou d'information peuvent organiser de telles réunions ; qu'en imposant une telle exigence, le ministre a excédé sa compétence,

En exigeant que les demandes (d'organisation de ces réunions) soient formulées au moins huit jours avant la tenue de la réunion, le ministre a méconnu ces dispositions et excédé sa compétence ; qu'il lui était en revanche loisible, en tant que chef de service, de prévoir que ces demandes devaient être formulées par écrit ;

s'il était loisible au ministre, en sa qualité de chef de service, de fixer un délai raisonnable d'information préalable (de la venue d'un représentant mandaté à cet effet mais n'appartenant pas au service), il a, en retenant un délai de quarante-huit heures, fixé une condition excessive au regard des nécessités d'un bon fonctionnement du service et, par suite, excédé sa compétence

En prévoyant que les demandes d'autorisation spéciale d'absence devaient être présentées au moins cinq jours ouvrés à l'avance, c'est-à-dire le plus souvent également une semaine à l'avance, le ministre a fixé une condition excessive au regard des nécessités du bon fonctionnement du service et, par suite, excédé sa compétence ;

En revanche, en prévoyant, pour les réunions mensuelles d'information, que les agents devaient informer leur supérieur hiérarchique au moins vingt-quatre heures avant de s'y rendre, le ministre a fait usage de ses pouvoirs d'organisation du service sans excéder sa compétence » (Arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 2013, [n° 359801](#)).

L'accident de la circulation dans lequel est décédé un fonctionnaire en revenant d'une réunion

trimestrielle organisée par la section départementale de son syndicat, correspondant à un regroupement des réunions mensuelles d'information d'une durée maximale d'une heure que les syndicats les plus représentatifs sont autorisés à tenir pendant les heures de service n'est pas survenu à l'occasion de l'exercice de ses fonctions,

dès lors que le fonctionnaire intéressé, qui n'était pas chargé d'un mandat syndical, ne bénéficiait pas d'une autorisation spéciale d'absence accordée expressément par son administration (Cour Administrative d'Appel de Nantes du 11 mars 1999, [n° 96NT02057](#)).

#### **7. Le congé de formation syndicale (article 21 de la loi n°83-634, article 57 de la loi n°84-53, article 6 du décret n°88-145 du 15 février 1988, décret n°85-552 du 22 mai 1985)**

##### **Point sur la jurisprudence :**

Porte atteinte à l'exercice des droits syndicaux d'une ATSEM, « le refus de lui accorder le congé pour formation syndicale ... en jugeant que le motif tiré des nécessités de service liées à la présence des enfants présentait, compte tenu des fonctions exercées par l'intéressée, un caractère systématique interdisant par principe sa participation à des formations syndicales de plusieurs jours qui ne se dérouleraient pas pendant les périodes de congés scolaires » (Arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 2009, [n° 314265](#)).

#### **8. Les autorisations d'absence pour l'exercice du droit syndical (articles 14 à 18 du décret n°85-397)**

##### **Point sur la jurisprudence :**

Une administration qui refuse une autorisation d'absence syndicale à un agent pour nécessité de service doit motiver sa décision au sens de la loi du 11 juillet 1979 (Arrêt du Conseil d'Etat du 8 mars 1996 [n°150786](#)).

Une absence n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'autorisation préalable expose l'agent à une retenue sur sa rémunération, ainsi qu'à une sanction disciplinaire (Arrêt du Cour Administrative d'Appel Marseille du 17 février 2004, [n° 99MA02231](#)).

Selon une jurisprudence constante : « A la différence des décharges d'activité de service prévues aux articles 16 et suivants du décret susvisé du 3 avril 1985, **les autorisations spéciales d'absence prévues aux articles 12 et suivants du même décret ont pour seul objet de permettre aux représentants des organisations syndicales, mandatés pour y assister, de se rendre aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs dont ils sont membres élus** ; que sur la demande de l'agent justifiant d'une convocation à l'une de ces réunions et présentée à l'avance dans un délai raisonnable, l'administration doit, dans la limite du contingent éventuellement applicable, accorder cette autorisation en l'absence d'un motif s'y opposant tiré des nécessités du service, qui ne saurait être utilisé pour faire obstacle à l'exercice de la liberté syndicale, laquelle constitue une liberté fondamentale ».

Ainsi, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale, alors même que le contingent du syndicat n'aurait pas été épuisé, la décision du maire de refuser l'octroi d'autorisation d'absence et de tirer les conséquences de l'absence sans autorisation préalable de l'agent, en estimant que l'information communiquée par le syndicat, à savoir :

« l'intéressé « sera en absence syndicale », par des lettres des 8 août, 26 août, 29 septembre et 28 octobre 2008, à des dates représentant en moyenne 4 jours par semaine et sans aucune référence aux réunions envisagées aux articles 12 et suivants du décret du 3 avril 1985 », ne répondait pas aux exigences de procédure et de fond requises par les dispositions du décret du 3 avril 1985 (Ordonnance du Conseil d'Etat du 19 décembre 2008, [n° 323072](#)).

De la même façon, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale, la décision de l'autorité de refuser d'accorder des autorisations spéciales d'absence « à défaut de précisions suffisantes de la demande ... et des pièces jointes à cette demande sur la nature exacte des réunions en vue desquelles ces autorisations sont demandées, permettant de s'assurer qu'elles sont au

nombre de celles envisagées par l'article 14 du décret du 3 avril 1985, sur le fondement duquel elles ont été demandées » (Ordonnance du Conseil d'Etat du 19 février 2009, [n°324864](#)).

Un agent participant à une réunion syndicale dont la date coïncide avec un jour où il n'est pas en service n'a pas à solliciter une autorisation d'absence. Il ne saurait, dès lors, prétendre à bénéficier d'une diminution de son temps de travail à compter de la reprise de ses fonctions à hauteur de la durée de l'autorisation d'absence dont ont pu bénéficier les agents en service (Arrêt du Conseil d'Etat du 23 juillet 2013, [n° 362892](#)).

La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux a également retenu que « l'exercice d'une activité syndicale pendant les jours de repos ne peut être décomptée en temps de travail susceptible d'ouvrir droit à récupération ; qu'ainsi, les dispositions législatives et réglementaires précitées n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté syndicale au sens des stipulations de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors même que le décret du 3 avril 1985 n'a pas institué un mécanisme permettant aux agents territoriaux qui exercent leur mandat syndical sur leur temps de repos de le décompter en temps de travail ; que ces mêmes dispositions ne portent pas davantage atteinte au principe de neutralité des fonctions syndicales exercées par les agents publics qui, selon le syndicat requérant, imposerait une pratique commune et uniforme entre les trois fonctions publiques que, par suite, le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité du décret du 3 avril 1985 doit être écarté »

Dans la même espèce, la Cour précise également que le fait qu'un tel mécanisme puisse exister dans la Fonction Publique Hospitalier ne constitue pas une discrimination : « aucune disposition législative ni aucun principe général du droit n'imposent au pouvoir réglementaire, pour l'exercice des droits syndicaux, d'arrêter pour la fonction publique territoriale des conditions d'application identiques à celles arrêtées pour d'autres fonctions publiques » (Arrêt Cour Administrative d'Appel de Bordeaux du 27 octobre 2014, n°13BX00190).

## **9. Autorisations spéciales d'absence de l'article 18 du décret n°85-397**

### **Point sur la jurisprudence :**

Seuls les représentants du personnel suppléants appelés à remplacer des titulaires défectueux peuvent bénéficier du remboursement des frais de déplacement. Si le suppléant ne siège pas avec voix délibérative, il n'est donc pas remboursé desdits frais (arrêt du Conseil d'Etat du 13 février 2006 [n° 265533](#)).

Les agents qui participent aux réunions des CT ou des CHSCT, pendant leurs jours de congés, ne peuvent ni bénéficier d'autorisations d'absence, ni prétendre à une compensation en temps de travail, dès lors qu'ils n'ont pas à solliciter de telles autorisations (Question écrite à l'Assemblée Nationale [n° 91259](#) publiée au JO le 14 juin 2016).

## **10. Désignation des agents bénéficiaires des décharges d'activité de service**

### **Point sur la jurisprudence :**

La Cour Administrative d'Appel de Paris a pu confirmer l'annulation d'un arrêté d'un maire qui, après un avis défavorable de la CAP, a maintenu sa décision de refus de l'octroi de 7h45 de décharges mensuelles pour incompatibilité avec les nécessités de service.

La Cour retient : « qu'il ressort des pièces versées au dossier que, si les responsabilités de Mme A...sont importantes, et la commune de taille modeste, ces seuls éléments ne peuvent constituer un obstacle à l'octroi de la décharge d'activité de service, eu égard au nombre d'heures de décharge d'activité, 7 heures 45 par mois soit environ 2 heures par semaine, dont l'intéressée aurait dû être titulaire ».

La Cour ajoute : « le motif tiré des nécessités de service ne doit pas être utilisé pour faire obstacle à une liberté syndicale, laquelle constitue une liberté fondamentale » (CAA de Paris, 30/12/2016, 15PA00641, 15PA00642, 15PA006442).

## **11. Les modalités d'utilisation des heures mensuelles**

### **Point sur la jurisprudence :**

Le Conseil d'état a retenu que : « le juge des référés a pu, sans commettre d'erreur de droit, juger que l'interdiction de tout report ainsi que l'exigence d'une demande déposée pour l'année entière étaient propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse dès lors notamment que ni le décret du 3 avril 1985 relatif au droit syndical dans la fonction publique territoriale ni aucun autre texte ne prévoient les conditions d'un éventuel report des heures de décharge d'activité non utilisées, ni les modalités du dépôt des demandes de décharge » ([CE, 28 décembre 2007, Commune de Drancy, n°304384](#)).

Dans le cas d'espèce, la juridiction juge qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision du maire de DRANCY dans la mesure où cette dernière obligeait les organisations syndicales à déposer une seule demande pour l'année entière et en interdisant tout report des décharges non utilisées d'un mois sur l'autre. Cette décision avait donc pour effet de diminuer le nombre d'heures de décharge d'activité de service dont le syndicat bénéficiait jusque-là.

Le doute sérieux résidait donc dans la combinaison de deux conditions trop restrictives :

- annualité de la demande,
- et pas de report possible

## **12. Le report des décharges d'activité de service non prises d'une année sur l'autre**

### **Point sur la jurisprudence :**

Une administration ne peut pas refuser, pour nécessité de service par avance, à un agent de bénéficier de bénéficier d'une décharge de service pour activité syndicale quand l'effectif des agents de son service est celui qui est normalement constaté (Arrêt du Conseil d'État du 17 mai 1991 [n° 108589](#)).

L'administration ne peut exercer un contrôle sur les activités syndicales, en dehors de l'exercice éventuel du pouvoir disciplinaire, et ne peut effectuer une retenue sur le traitement de responsables syndicaux, au motif que l'action à laquelle ils avaient participé dans le cadre d'une décharge d'activité de service était dépourvue d'utilité pour les agents (Arrêt du Conseil d'État du 10 juillet 1995 [n° 127746 et suivants](#)).

Un agent en congé de maladie doit être regardé comme étant en activité. Ainsi, un employeur public ne peut lui refuser de bénéficier d'une décharge totale d'activité de service pour exercice syndical (Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Versailles du 24 janvier 2013 [n°11VE01303](#))

## LISTE DES RAPPORTS DU CSFPT

1. **"LES DIPLOMES DE LA VIE (REP ET VAE)"**  
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 22/10/2003
2. **"REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ANS APRES SA CREATION"**  
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 14/04/2004
3. **"RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 07/07/2004
4. **"SEUILS ET QUOTAS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 07/07/2004
5. **"ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 07/07/2004
6. **"POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL"**  
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 27/10/2004
7. **"VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 06/07/2005
8. **"LES FILIERES SOCIALE, MEDICO-SOCIALE, MEDICO-TECHNIQUE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 19/10/2005
9. **"LIBERTE INEGALITE FRATERNITE "**  
Rapporteur : Evelyne BOSCHERON - Séance plénière du 21/12/2005
10. **"ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 25/10/2006
11. **"L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 25/10/2006
12. **"LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**  
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 11/04/2007
13. **" LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FPT"**  
Etude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion MONOD) - Séance plénière du 04/07/2007
14. **"POUR UNE VISION COORDONNEE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DE LA FPT"**  
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 28/11/2007
15. **"FILIERE CULTURELLE"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 20/02/2008
16. **"COMMISSION DEPARTEMENTALE DE REFORME"**  
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 2/07/2008
17. **"PROPOSITIONS DE CORRECTIFS A APPORTER STATUTAIREMENT POUR LES CATEGORIES C"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 17/12/2008
18. **"NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 17/12/2008
19. **"QUELS CADRES DIRIGEANTS"**  
Rapporteur : Philippe LAURENT - Séance plénière du 04/02/2009

20. **"LA FILIERE SPORTIVE"**  
Rapporteurs : Isabelle BELOTTI et Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 04/02/2009
21. **"LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS"**  
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 04/02/2009
22. **"CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES"**  
Rapporteur : Isabelle BELOTTI - Séance plénière du 29/09/2010
23. **"LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"**  
Rapporteurs : Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Claude MICHEL - Séance plénière du 16/03/2011
24. **«IMPACTS DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES AGENTS»**  
Etude réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET (promotion Salvador Allende) - Séance plénière du 04/01/2012
25. **«LA FILIERE POLICE MUNICIPALE : REFLEXIONS ET PROPOSITIONS »**  
Rapporteurs : Claude Michel et Didier Pirot - Séance plénière du 05/09/2012
26. **« LIBERTE, INEGALITE, FRATERNITE » L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA FPT»**  
Etude réalisée par les élèves de l'IEP – promotion 2011/2012 – séance plénière du 05/09/2012
27. **« ETAT DES LIEUX DES EFFECTIFS DE LA FPT»**  
Rapporteurs : Philippe LAURENT et Jean-Pierre BOUQUET – séance plénière le 27/02/2013
28. **«MEDECINS TERRITORIAUX»**  
Rapporteurs : Claude MICHEL, Daniel LEROY et Didier PIROT – séance plénière du 24/04/2013
29. **« L'APPRENTISSAGE EN ALTERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES : CONSTATS ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION»**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 10/12/2013
30. **«LES EFFETS DES LOIS DE FEVRIER 2007 SUR L'ACCES A L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT»**  
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 12/03/2014
31. **« MAYOTTE : les oubliés de la République »**  
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 02/07/2014
32. **« LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES »**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 02/07/2014
33. **« LA FILIERE ANIMATION »**  
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 18 /05/2016
34. **« LIVRE BLANC : DEMAIN, LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE »**  
Rapporteur : Philippe LAURENT – séance plénière du 6/07/2016
35. **« LES AGENTS TERRITORIAUX SPECIALISES DES ECOLES MATERNELLES » - ATSEM**  
Rapporteur : Jésus de CARLOS – séance plénière du 2/02/2017
36. **« LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES »**  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 1/03/2017
37. **« LA PSC – LES EFFETS DU DECRET N°2011-1474 DU 8/11/2011 SUR L'ACCES A LA PSC DANS LA FPT»**  
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 29/03/2017

38. « **VERS L'EMPLOI TITULAIRE DANS LA FPT DE LA REUNION - UNE AMBITION A PARTAGER** »  
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 15/11/2017
39. « **REVALORISER LA CATEGORIE A DE LA FPT**»  
Rapporteurs : Jésus DE CARLOS et Daniel LEROY – séance plénière du 20/12/2017
40. « **RECRUTEMENT ET FORMATION ATSEM ET AGENTS FILIERE ANIMATION**»  
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 4/07/2018
41. « **FILIERE ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE**»  
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 26/09/2018
42. « **ETAT DES LIEUX DE LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS** »  
Rapporteurs : Jésus DE CARLOS et Sébastien BOUVIER – séance plénière du 17/10/2018
43. « **IMPACT DES EMPLOIS AIDES SUR L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL** »  
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 28/11/2018
44. **Note de problématique « RECONVERSION PROFESSIONNELLE ET MAINTIEN DANS L'EMPLOI »**  
Rapporteur : Didier PIROT ; Coordonnateur : Eric CONEIM – séance plénière du 28/11/2018
45. **Protocole d'accord-cadre sur le droit syndical proposé à la négociation entre employeurs et organisations syndicales**  
Rapporteur : Daniel LEROY - Pilote : Claire LE CALONNEC – séance plénière du 10/07/2019

**Rapports téléchargeables sur le site internet du CSFPT : [www.csfpt.org](http://www.csfpt.org)**