

2273

Le dialogue social redessiné par la loi de transformation de la fonction publique

Étude rédigée par :

Olivier MAGNAVAL,

avocat associé,
cabinet Claisse & Associés

Maud BRIÈRE,

avocate directrice,
cabinet Claisse & Associés

Validée par le Conseil constitutionnel¹ après cinq mois de débats parlementaires, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique est parue au *Journal officiel* le 7 août dernier.

Le Titre I^{er} de cette loi tend, comme son intitulé l'indique, à « *promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics* » en simplifiant et modernisant tant le cadre de ce dialogue social que ses pratiques au sein des trois versants de la fonction publique.

Marquée par une entrée en vigueur en plusieurs temps, conditionnée par la publication de décrets en Conseil d'État ou des ordonnances pour lesquelles une habilitation est donnée au Gouvernement, la rénovation du dialogue social voulue par la loi de transformation de la fonction publique vise à adapter ce dialogue au plus près des évolutions de la société et permettre, en conséquence, aux employeurs publics de gérer – comme l'annonçait l'étude d'impact de la loi – « *au plus près du terrain leurs ressources humaines* ».

1 - Tour d'horizon du dialogue social rénové de la fonction publique, la présente étude vise à présenter son nouveau cadre, c'est-à-dire ses instances rénovées (1) ainsi que les nouveaux outils offerts aux employeurs publics par cette loi (2).

1. La refonte des instances du dialogue social

2 - Si elle modifie sensiblement le panorama des instances de concertation, la loi de transformation de la fonction publique réaffirme toutefois, en son article 1^{er}, le principe de participation des agents publics (A), malgré sa nécessaire adaptation au regard des modifications introduites par la réforme (B).

A. - La réaffirmation liminaire du principe de participation

3 - Établi de longue date, le principe de participation des agents publics – à valeur constitutionnelle² et consacré également comme un principe général du droit³ – implique que les agents publics puissent participer par l'intermédiaire de délégués à la détermination collective de leurs conditions de travail ainsi qu'au fonctionnement et à la gestion de l'administration qui les emploie.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoyait ainsi jusqu'alors – et selon des termes identiques à ceux alors consacrés dans le statut général de la fonction publique du 19 octobre 1946 – qu'existe un droit pour les fonctionnaires de participer « *par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* ».

1. *Cons. const.*, 1^{er} août 2019, n° 2019-790 DC : *JurisData* n° 2019-015830.

2. Huitième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

3. *Cons. const.*, 5 juill. 1977, n° 77-79 DC ; *Cons. const.*, 20 juill. 1977, n° 77-83.

L'article 1^{er} de la loi de transformation de la fonction publique n'entend pas remettre en cause ce principe mais réécrit néanmoins cet alinéa pour le mettre en conformité avec les modifications qu'elle introduit sur ses déclinaisons opérationnelles, c'est-à-dire – comme cela sera expliqué plus loin – compte-tenu de la modification du champ de compétences des commissions administratives – en remplaçant ainsi « l'examen des décisions individuelles relatives à la carrière » par « l'examen des décisions individuelles dont la liste sera établie par décret en Conseil d'État » – et de l'instauration de nouveaux outils – notamment les lignes directrices de gestion – pour ainsi faire entrer dans le champ de la participation « la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines ».

Saisi de la question de la constitutionnalité de ces nouvelles dispositions, le Conseil constitutionnel a jugé que celles-ci n'étaient ni entachées d'incompétence négative ni d'une atteinte aux exigences qui découlent du principe de participation puisque « le principe de participation concerne la détermination collective des conditions de travail ».

Désormais donc les dispositions de l'article 9 de la loi statutaire – d'application immédiate – prévoient que : « Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement de services publics, à l'élaboration des règles statutaires, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de décisions individuelles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État ».

B. - Un nouveau cadre représentatif

4 - Le principe de participation s'exerce dans un cadre représentatif car, comme l'indique l'article 9 précité, les fonctionnaires participent aux décisions qui les concernent par l'intermédiaire de leurs délégués, lesquels siègent au sein d'organismes consultatifs paritaires chargés de connaître des différents aspects de leur vie professionnelle et dont la consultation constitue dès lors une garantie pour les agents.

Ces instances sont présentes à plusieurs niveaux : un niveau national, d'une part, par le biais des instances supérieures de la fonction publique (1) et un niveau « local », d'autre part, par le biais des instances de proximité que sont les commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (2).

Une fois de plus, sans remettre en cause l'économie générale qui guide le dialogue social et donc ici le caractère obligatoire de la saisine de ces instances représentatives, la loi de transformation de la fonction publique tend toutefois à redistribuer leurs compétences et remanier leur fonctionnement afin de remédier aux difficultés souvent constatées en pratique à ces deux niveaux.

1° Le renforcement du dialogue social au niveau national

5 - Le principe de participation des agents publics à la détermination des règles collectives de travail est incarné au niveau national par les conseils supérieurs des trois versants de la fonction publique – le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE), le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) – ainsi que par le Conseil commun de la fonction publique (CCFP).

Par la loi de transformation de la fonction publique, ces instances nationales voient pour certaines – le CCFP – leur champ d'intervention élargi (a) et pour d'autres – le CSFPT – leur composition remaniée (b) dans le but, toujours, d'une efficacité plus accrue des débats collectifs et ce, au regard des enjeux réels et actuels auxquels sont confrontés les employeurs publics.

a) Le nouveau champ d'action du Conseil commun de la fonction publique

6 - Le CCFP – instauré par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, transposant les accords de

Bercy du 2 juin 2008, et par le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 qui en précise son fonctionnement – représente, depuis son installation officielle le 31 janvier 2012, un espace de dialogue inter-fonctions publiques où sont abordés les sujets d'intérêts communs aux trois fonctions publiques.

Fort de son succès, cette instance – qui permet d'afficher et de conforter l'unité de la fonction sans pour autant remettre en cause la spécificité des trois versants de la fonction publique – s'est vue progressivement accorder de nouvelles compétences, notamment par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

C'est ainsi qu'initialement saisi uniquement de l'examen de toute question d'ordre général ou tout projet de loi dérogeant ou modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et tout projet d'ordonnance, de loi ou de décret ayant une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires ou sur les règles générales de recrutement et d'emploi des agents contractuels, le CCFP s'est vu, par l'article 48 de la loi précitée, attribuer en sus la compétence de connaître des questions et projets de textes communs à au moins deux des trois fonctions publiques.

La loi de transformation de la fonction publique s'inscrit dans cette droite lignée en conférant, par son article 2, au CCFP une compétence supplémentaire : « lorsque le projet de texte comporte, en outre, des dispositions propres à l'une des fonctions publiques »⁴ afin d'asseoir le rôle de cette instance comme « lieu privilégié du dialogue social inter-fonctions publiques ». Il s'agit de gagner en souplesse dans l'articulation des attributions des instances de concertation nationales en permettant, lorsqu'un texte comporte des dispositions propres à l'une des fonctions publiques, au conseil commun d'être consulté sur ces dispositions.

Mais, cette nouvelle compétence ne doit pas signifier une « dépossession » des conseils supérieurs de leurs attributions. C'est pourquoi, plusieurs garanties sont apportées par l'article 2 de la loi :

– d'une part, les dispositions propres à l'une des fonctions publiques devront « présenter un lien avec les dispositions communes » du projet de texte ;

– d'autre part, cette saisine ne sera qu'une faculté, et non une obligation, qui ne pourra qu'être actionnée « après accord du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière selon la fonction publique concernée ».

b) La recomposition du collège des employeurs du CSFPT

7 - Le CSFPT – institué par l'article 9 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale – est l'instance de consultation nationale de la fonction publique territoriale permettant d'organiser le dialogue entre les représentants des élus locaux et les représentants des fonctionnaires territoriaux en vue d'assurer la concertation nécessaire relative à l'élaboration et au suivi des textes législatifs et réglementaires concernant ce versant de la fonction publique.

Répondant au principe de parité entre représentants du personnel et de l'administration, l'article 10-1 de la loi statutaire précitée prévoit que, pour ces derniers, le collège des employeurs territoriaux – consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial – est composé d'un nombre de représentants défini réparti selon la nature de la collectivité⁵ qui concerne seulement les « communes de moins de 20 000 habitants », les « communes de plus de 20 000 habitants », les « départements » et les « régions ». Étaient ainsi exclus de cette représentation les représentants des établissements publics de coopération

4. Article 9 ter modifié

5. D. n° 84-346, 10 mai 1984 relatif au CSFPT.

intercommunale alors même ceux-ci emploient, selon l'étude d'impact de la loi de transformation de la fonction publique, environ 222 000 agents.

La loi a remédié, par son article 2 II, à cette absence de représentation des établissements publics de coopération intercommunale afin que le collège des employeurs au sein du CSFPT soit plus représentatif du bloc communal.

Sans néanmoins modifier le nombre total de représentants du collège des employeurs publics territoriaux, l'article 2 II de la loi du 6 août 2019 insère une nouvelle strate dans ce collège – dont l'application sera effective lors de l'adoption des dispositions réglementaires adéquates – représentant désormais les établissements publics de coopération intercommunale en sus du collège des maires, des présidents du conseil départemental et des présidents du conseil régional.

2° Le renforcement du dialogue au niveau local

8 - De la même manière, la loi de transformation de la fonction publique s'est saisie de la question des instances de proximité, garantes du principe de participation des agents, en redessinant leur paysage par une répartition plus opérationnelle de leurs interventions en vue d'assurer l'efficacité de leurs actions propres mais également, selon la présentation du projet de loi, afin de « responsabiliser les managers publics en développant les leviers qui leur permettront d'être de vrais chefs d'équipe ».

La loi vise ainsi à distinguer d'une part, les décisions collectives relatives aux ressources humaines par l'instauration d'une nouvelle instance unique de concertation – le comité social – afin de permettre une vision intégrée des politiques des ressources humaines (a) et, d'autre part, les décisions individuelles par une modification des commissions administratives paritaires – tant en ce qui concerne leur champ d'intervention que leur composition – afin d'assurer un meilleur accompagnement des situations dites « complexes » (b).

a) Les décisions collectives : le comité social d'administration, territorial ou d'établissement

9 - Le paysage des organes de consultation des personnels en matière de questions collectives au sein de la fonction publique était, jusqu'à l'intervention de la loi de transformation de la fonction publique, le suivant :

- d'un côté, des comités techniques qui examinaient les questions ayant trait à l'organisation des administrations, des établissements et de services, à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, aux règles statutaires et l'échelonnement indiciaire, aux évolutions technologiques et aux méthodes de travail, aux grandes orientations en matière indemnitaires ainsi qu'à la formation et à l'égalité professionnelle ;

- de l'autre côté, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, créés pour permettre aux autorités administratives de se conformer à l'obligation qui découle de l'article 23 de la loi statutaire, à savoir le respect des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver la santé et l'intégrité physique des fonctionnaires ; ces comités ont ainsi pour mission – tant par la voie d'une consultation que de mesures concrètes d'action (ex. : droit d'accès aux locaux administratifs ou réalisation d'enquêtes) de contribuer à la protection de la santé physique et mentale des agents et d'améliorer les conditions de travail, conformément aux prescriptions légales et réglementaires en la matière.

L'intervention de l'une ou de l'autre de ces instances était rendue complexe par la ligne de partage de leurs compétences qui pouvait parfois conduire à une « superposition » de l'intervention de ces deux instances, se concrétisant – comme le relève le rapport de présentation du projet de loi – « par des approches insuffisamment intégrées sur

les questions collectives liées au fonctionnement du service et aux conditions de travail ».

Conduisant ainsi à « une forme d'insécurité juridique pour l'employeur public » en l'absence d'une ligne de partage claire, les employeurs publics avaient pu prendre l'habitude de saisir – pour éviter tout risque d'annulation contentieuse pour défaut de consultation obligatoire – les deux instances, sans qu'elles adoptent toutefois toujours des avis concordants, créant ainsi davantage d'insécurité juridique.

L'article 4 de la loi de transformation de la fonction publique vient modifier ce panorama en créant une institution unique – le comité social – née de la fusion des entités existantes depuis le statut de 1946 (pour les comités techniques) et depuis 1983 (pour les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) afin de remédier à cette articulation difficile entre ces deux instances en vue de développer « une approche stratégique intégrant tous les sujets essentiels et promouvant une vision articulée des questions d'organisation des services, de politique des ressources humaines et de conditions de travail » fondées sur les besoins de services et des agents.

Le champ d'intervention de cette nouvelle instance est, à ce titre, particulièrement large puisque celle-ci reprend tant les missions qui incombaient traditionnellement aux comités techniques, telles que le fonctionnement et l'organisation des services, que celles jusqu'alors dévolues aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail comme la protection de la santé physique et mentale, l'hygiène, la sécurité des agents dans leur travail.

Ces compétences sont également élargies aux orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines et aux nouveautés introduites par la loi telles que les lignes directrices de gestion en matière de mobilité et de promotion et valorisation des parcours professionnelles ou encore à des sujets phares liés à l'adaptation voulue par la loi aux évolutions de la société tels que l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations, le télétravail et les dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques ou encore les enjeux liés à la déconnexion ainsi que l'accessibilité des services et la qualité des services rendus.

Ayant pour dessein d'instaurer « une garantie de haut niveau de prévention et de protection » en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, ce comité se verra doté d'une formation spécialisée qui sera créée soit en fonction d'un certain seuil d'effectifs – fixé par un décret en Conseil d'État – ou en raison de risques professionnels particuliers soit lorsque l'implantation géographique de plusieurs services dans un même immeuble ou un ensemble d'immeubles ou lorsque seule la nature des risques professionnels particuliers le justifient.

Les comités sociaux – ainsi que les formations spécialisées – seront composés de représentants de l'administration et de représentants du personnel, étant noté que seuls ces derniers seront appelés à prendre part aux votes.

Plusieurs dispositions d'adaptation ont également été votées afin de tenir compte de la spécificité de certaines administrations tels que : les groupements sanitaires de moyens⁶ ; les établissements publics de santé⁷ ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche⁸ ; les établissements publics sociaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole⁹ ; les établissements publics sociaux et médico-sociaux¹⁰ ; l'Agence nationale de contrôle du logement

6. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 4 iv 2°.

7. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 4 iv 1°.

8. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 4 v.

9. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 4 viii.

10. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 4 vi.

social¹¹ ; les agences régionales de santé¹² ; Voies navigables de France¹³ ; l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité¹⁴.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles prévues au prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique :

- les comités techniques seront seuls compétents pour examiner l'ensemble des questions afférentes aux projets de réorganisation de service ;

- les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail pourront être réunis conjointement pour l'examen des questions communes, auquel cas l'avis ainsi rendu par la formation conjointe se substituera à ceux du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ;

- les comités techniques seront seuls compétents pour l'examen des lignes directrices de gestion.

b) Les décisions individuelles : les commissions administratives et consultatives paritaires

10 - Les commissions administratives paritaires, instances de représentation des personnels titulaires de la fonction publique dans chaque administration, ont pour mission de formuler des avis préalables sur les décisions prises par l'administration concernant les carrières individuelles des fonctionnaires. Les commissions consultatives paritaires font de même pour ce qui concerne les décisions individuelles relatives aux agents contractuels.

Avant la réforme insuflée par la loi de transformation de la fonction publique, les commissions administratives paritaires étaient obligatoirement saisies – outre les décisions ayant trait à des manquements professionnels ou des insuffisances professionnelles – pour avis préalablement à l'édition d'actes ayant un impact sur la gestion des effectifs du corps ou cadre d'emplois de l'agent (détachement, disponibilité, mutation...) ainsi que sur les décisions affectant la carrière de chaque agent d'un corps (reclassement, avancement de grade) et se prononçaient également sur les recours formés par les agents à l'encontre de leur compte-rendu dont elles étaient systématiquement destinataires.

Toutefois, dans la pratique, ces consultations étaient souvent regardées comme sources de lenteur résultant, comme le soulignait déjà le Conseil d'État en 2003, d'insuffisances et de rigidités dans ses modes de gestion¹⁵.

La loi de transformation de la fonction publique tend à corriger ces effets négatifs en recentrant le rôle des commissions administratives paritaires sur les « aspects essentiels » de la carrière des agents, expressément visés par les lois statutaires modifiées ou déterminés par renvoi à un décret en Conseil d'État.

Au-delà de ces différences résultant, pour chaque versant, de l'ancrage réglementaire ou législatif de certaines décisions, les commissions administratives paritaires demeurent ainsi compétentes pour examiner certaines décisions individuelles – refus de titularisation, licenciement en cas d'impossibilité de réintégration après une période de disponibilité, refus de formation, refus de congé de formation professionnelle ou syndicale, sanction disciplinaire – mais se voient retirer certaines de leurs missions, au nombre desquelles figurent les décisions en matière de mutation et de mobilité – à compter du 1^{er} janvier 2020 – et en matière d'avancement et de promotion – à compter du 1^{er} janvier 2021.

11. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 6.

12. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 7.

13. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 8.

14. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 9.

15. Étude annuelle du Conseil d'État, 2003, « Perspectives pour la fonction publique ».

Ce retrait de certaines compétences se trouve compensé par l'élaboration de lignes directrices de gestion – soumises à l'avis du comité social – ayant notamment pour objet de fixer les critères à l'aune desquels l'administration prendra des décisions individuelles dans les domaines précités et pour lesquels les commissions administratives paritaires n'interviendront plus.

Aussi, toujours en contrepartie de cette évolution, les agents se voient dotés de la possibilité de se faire accompagner par un représentant syndical pour les assister dans l'exercice de recours administratifs contre des décisions individuelles ayant trait à ces mêmes domaines.

Sur ce dernier point, il est d'ailleurs intéressant de noter qu'un recours administratif préalable obligatoire pourrait être, à terme, imposé. Amené en effet à se prononcer sur cette question lors de sa saisine sur le projet de loi, le Conseil d'État avait souligné « le caractère particulièrement pertinent de la création d'un recours administratif préalable obligatoire en cette matière : comme l'a montré l'expérience du recours préalable instauré depuis plusieurs années pour les militaires, un tel mécanisme est en effet de nature à prévenir les contentieux en facilitant le règlement des différends par un dialogue entre l'agent et l'administration, avec une effectivité d'autant plus grande si la procédure prévoit, comme il est souhaitable, l'intervention d'un avis avant la décision prise sur le recours administratif, ce rôle pouvant en l'espèce être dévolu aux commissions administratives paritaires » mais avait rappelé qu'une telle proposition relevait de la seule compétence du pouvoir réglementaire et ainsi renvoyer le soin au Gouvernement « de prendre ces dispositions par décret »¹⁶.

La loi de transformation de la fonction publique refonde, en outre, **l'architecture des commissions administratives paritaires ainsi que celle des commissions consultatives paritaires territoriales.**

Désormais, l'organisation des commissions administratives paritaires au sein de la fonction publique de l'État sera calquée sur les modèles existants au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, c'est-à-dire une organisation par catégories de fonctionnaires (A, B et C) et non plus par corps.

De même, toujours dans le sens d'une simplification de leur architecture, les commissions administratives paritaires au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ne seront plus structurées en groupes hiérarchiques : l'ensemble des fonctionnaires siégeant dans la même commission administrative paritaire pourra examiner toutes les questions individuelles soumises à l'avis de la commission y compris en formation disciplinaire, quel que soit le grade des membres de la commission administrative paritaire et du fonctionnaire dont la situation est étudiée.

Ces nouvelles modalités d'organisation devraient permettre de contourner les obstacles auxquels se heurtaient fréquemment ces instances quant à l'impossibilité pour les organisations syndicales représentatives de présenter un nombre minimal de candidats appartenant au même groupe hiérarchique au regard des effectifs disponibles.

Enfin, les commissions consultatives paritaires de la fonction publique territoriale s'aligneront également sur ce modèle, l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 se voyant compléter d'un onzième alinéa aux termes duquel est prévu que les « agents contractuels examinent les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des agents contractuels, sans distinction de catégorie ».

2. La refonte des outils du dialogue social

11 - Parallèlement, la loi de transformation de la fonction publique dote les employeurs publics de nouveaux outils de pilotage stratégiques afin de leur permettre, toujours, de prendre des décisions « au plus près du terrain » mais assurer également davantage de trans-

16. CE, avis, 21 mars 2019, n° 397088.

parence dans ces prises de décisions tant pour les administrations elles-mêmes que pour les agents publics concernés.

« Feuille de route » (A), « rapport social unique » (B), « lignes directrices de gestion » (C) et « accords négociés » (D) sont autant de termes innovants qui devront ainsi désormais faire partie intégrante du vocabulaire commun des employeurs publics.

A. - La « feuille de route » pour les employeurs territoriaux

12 - À l'initiative du Sénat, a été inséré un nouvel article dans la loi statutaire relative à la fonction publique territoriale prévoyant que le ministre chargé de la fonction publique présente, tous les trois ans, au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale une « *feuille de route indiquant les orientations en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et leur impact prévisionnel sur les collectivités territoriales et les établissements mentionnés à l'article 2* » de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique¹⁷.

Voté contre l'avis du Gouvernement qui avait déposé un amendement tendant à sa suppression¹⁸, ce nouvel outil du dialogue social, décrit comme étant « *à la fois très simple et peu contraignant* »¹⁹, vise à accroître la visibilité pour les élus locaux des mesures relatives à la fonction publique territoriale et permettre, en conséquence, aux employeurs territoriaux d'en prévoir et d'en anticiper les conséquences sur leurs dépenses de fonctionnement.

Initialement, l'article tel que proposé par la commission des lois du Sénat listait les indications contenues par cette feuille de route définissant ainsi que devaient être ces orientations en matière de gestion des ressources humaines, à savoir : « *la valeur du point d'indice de la fonction publique* » ; « *le régime indemnitaire des agents publics* » ; « *le déroulement de carrière, la promotion professionnelle et la formation des agents publics* » ; « *les conditions de mobilité des agents publics entre la fonction publique territoriale et les deux autres versants de la fonction* ».

Tout en gardant le principe de la feuille de route, la commission mixte paritaire a décidé de supprimer ces précisions et de fixer comme suit les nouvelles dispositions de l'article 2-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « *Tous les trois ans, le ministre chargé de la fonction publique présente au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale une feuille de route indiquant les orientations en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et leur impact prévisionnel sur les collectivités territoriales et les établissements mentionnés à l'article 2. La feuille de route est rendue publique, assortie des observations du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale* ». La première « feuille de route » devra être élaborée pour le 1^{er} janvier 2021.

B. - Le « rapport social unique » et la base de données sociales

13 - À l'initiative de la rapporteure du texte devant l'Assemblée nationale²⁰, sont insérés un article 9 bis A et un article 9 bis B dans la loi statutaire du 13 juillet 1983 visant à l'élaboration, pour toutes les administrations, d'un rapport social unique, chaque année, rassemblant des éléments et données à partir desquels seront établies les lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque administration²¹.

17. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 3.

18. Amendement n° 328 du Gouvernement déposé devant le Sénat

19. Débats parlementaires, Président de la commission des lois, Monsieur Loïc Hervé

20. Amendement n° 1064

21. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 5.

Ce nouvel outil – « *premier support de réflexion* » – vise, selon son instigatrice, à rendre un pilotage plus stratégique des politiques ressources humaines avec des objectifs « *d'avantage ciblés sur les véritables enjeux identifiés parmi l'ensemble des questions traitées au sein des instances de dialogue social* ».

Il s'inspire de la base de données économiques et sociales, prévue dans le secteur privé depuis la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, afin d'offrir au secteur public « *l'opportunité d'affiner l'analyse de la composition et des équilibres de chaque niveau de structure* » et constituer un « *paysage précis et étendu de la situation sociale* » de chaque employeur public.

Présenté aux comités sociaux, ce rapport social unique contiendra des éléments et données relatifs à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, aux parcours professionnels, aux recrutements, à la formation, aux avancements et à la promotion interne, à la mobilité, à la mise à disposition, à la rémunération, à la santé et à la sécurité au travail, à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, à la diversité, à la lutte contre les discriminations, au handicap, à l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail²².

Concrètement, ce dispositif semble avoir une triple ambition : l'élaboration de lignes de gestion sincères car appuyées sur des données reflétant la réalité de la situation sociale de l'administration concernée et, ainsi, renforcer l'identification des enjeux stratégiques desdites lignes et conduire à leur efficacité ; la prise en compte des questions spécifiques par le traitement des données y étant afférentes malgré une concentration des enjeux stratégiques dans les lignes de gestion ; la transparence de la gestion des ressources humaines par une diffusion de ces données qui seront accessibles aux membres des comités sociaux et dont l'accessibilité sera assurée, en outre, pour les employeurs territoriaux via un portail numérique dédié mis à disposition par les centres de gestion.

Précisons enfin que le périmètre, le contenu, les conditions et les modalités d'élaboration du rapport social unique et de la base des données sociales par les administrations, les collectivités et leurs établissements dans la fonction publique seront précisés par décret.

C. - Les lignes directrices de gestion

14 - L'article 30 de la loi de transformation de la fonction publique – présenté dans son titre II intitulé « *transformer et simplifier la gestion des ressources humaines* » – prévoit désormais que les autorités administratives devront édicter des lignes directrices de gestion, après avis du comité social, qui « *déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (...) notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* » et « *fixent, d'une part, dans chaque administration, les orientations générales en matière de mobilité* » et, d'autre part, « *les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de cette autorité en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ».

En pratique, elles préciseront notamment les critères d'appréciation comparée des mérites, expériences et acquis professionnels pris en compte pour l'inscription sur une liste d'aptitude ou sur un tableau d'avancement.

L'objectif recherché ici par le législateur est de rendre plus explicites, transparents et prévisibles les critères mis en œuvre par les administrations dans l'édition des décisions prises dans les domaines concernés et ainsi aider, comme le souligne le Conseil d'État²³, à mettre fin aux rigidités actuellement constatées dans la gestion des situations individuelles.

22. L. n° 2019-828, 6 août 2019, art. 5

23. CE, avis, 21 mars 2019, n° 397088.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État²⁴, ces lignes directrices de gestion seront invocables devant le juge administratif qu'il s'agisse pour l'agent concerné de se prévaloir de ces orientations ou, le cas échéant, d'exciper de leur illégalité.

Leur opposabilité devrait ainsi permettre de renforcer les garanties dont disposent les agents quant à l'examen des décisions affectant leur carrière, étant néanmoins précisé que l'administration pourra toujours s'écarter de ces orientations – dépourvues de caractère réglementaire – en fonction, comme le précise le texte, des circonstances ou pour un motif d'intérêt général, son pouvoir d'appréciation n'étant pas remis en cause.

D. - Les accords collectifs

15 - L'article 14 de la loi de transformation de la fonction publique habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de favoriser la conclusion d'accords négociés, aux niveaux national et local, dans un délai de quinze mois à compter du 7 août 2019.

Pour mémoire, si l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires consacre dans le statut général la possibilité des négociations et si la circulaire du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la fonction publique est venue préciser les modalités d'application de ces dispositions au sein des trois versants, aucune force juridique n'était alors conférée à ces accords collectifs qui ne constituaient ainsi pas des actes susceptibles de recours devant le juge administratif²⁵ et n'avaient *in fine* qu'une valeur d'engagement « moral et politique » pour le décideur, contrairement au droit privé.

C'est ce qui explique que le bilan de la négociation collective dans la fonction publique se caractérise à ce jour par le faible nombre d'accords conclus et des pratiques très diverses dans la suite donnée à ces accords.

La loi de transformation de la fonction publique tend à y remédier en habilitant le Gouvernement à légiférer en la matière et permettre

ainsi, comme pour le secteur privé, à ces accords majoritaires d'avoir une portée juridique, même si la question reste encore ouverte notamment de la définition de leur procédure d'homologation.

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

Conclusion

16 - La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction est à l'évidence un texte important, par le nombre de mesures qu'il comporte et les réformes qu'il impulse, en premier lieu la refonte des instances du dialogue social et la mise en place de nouveaux outils managériaux. La publication de la cinquantaine de décrets attendue et des 7 ordonnances permettra d'en mesurer toute la portée. Néanmoins, comme nous l'avions souligné dans la présentation du texte voté par l'Assemblée nationale²⁶, les praticiens et gestionnaires ne verront certainement pas dans ce texte la révolution souhaitée par les uns ou dénoncée par les autres. Les mesures de simplification issues du texte sont réelles, nouvelle architecture des instances et réduction des cas de saisine des commissions administratives paritaires notamment, mais des nouvelles charges de travail sont aussi imposées aux administrations au nom des nouvelles garanties apportées aux agents à travers les lignes directrices de gestion ou le rapport social unique. L'apport réel du texte dépendra donc, comme souvent, de l'usage qu'en feront ses destinataires. ■

24. CE, sect., 11 déc. 1970, n° 78880, *Crédit foncier de France* : Lebon 1970, p. 750.

25. CE, 22 mai 2013, n° 356903, *Fédération Interco CFDT et autres* : *JurisData* n° 2013-010164 ; JCP A 2013, act. 484 ; JCP A 2014, 2063.

26. « Le projet de loi de transformation de la fonction publique voté par l'Assemblée nationale » (JCP A 2019, act. 371)