

**Relevé de conclusions du ...
relatif à la modernisation des garanties des agents investis d'une activité syndicale**

Le Gouvernement a souhaité mener à son terme, dans le cadre de l'agenda social de la fonction publique, le chantier relatif à la modernisation des garanties essentielles qui sont applicables aux agents investis d'une activité syndicale initié par les accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social signés le 2 juin 2008.

A ce titre, l'engagement a été pris de renforcer les garanties liées à la carrière des agents investis de fonctions syndicales afin de conforter la place de l'engagement syndical au sein de la fonction publique et de favoriser les passerelles entre l'activité syndicale et la carrière administrative.

Le constat de pratiques trop hétérogènes entre les trois fonctions publiques plaide également pour une harmonisation et une simplification des règles applicables aux agents qui souhaitent s'investir dans le syndicalisme. L'unité de la fonction publique implique la constitution d'un socle commun de garanties pour ces agents, qu'ils soient titulaires ou non titulaires.

Le présent relevé de conclusions traduit la volonté du Gouvernement d'appuyer, à court terme, ces évolutions. Cinq principes ont guidé le dialogue social conduit avec les partenaires sociaux des trois fonctions publiques :

- Le rappel constant de la neutralité de l'administration à l'égard des organisations syndicales qui assure le respect du principe constitutionnel de liberté syndicale ;
- L'interdiction de toute discrimination qui découlerait des opinions, notamment syndicales, révélées par l'engagement syndical d'un agent ;
- Le strict respect du principe constitutionnel d'égalité de traitement entre les agents d'un même corps ou cadre d'emplois, en vertu duquel les personnels investis d'une activité syndicale ne doivent être ni pénalisés, ni avantagés, dans leur carrière ;
- L'opportunité de prévoir un principe dit « d'assimilation » entre les agents totalement déchargés d'activité de service et les agents qui, sans être dans une telle situation, consacrent une part substantielle de leur temps de travail à des activités syndicales ;
- La préservation du lien fonctionnel des agents avec leur administration pour s'assurer que l'exercice d'activités syndicales s'inscrive dans le cadre d'un suivi de leur parcours professionnel.

La concertation conduite par le Gouvernement avec les organisations syndicales de la fonction publique et les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers a permis de dégager plusieurs orientations.

D'une part, le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires pour assurer une meilleure reconnaissance de l'activité syndicale au sein de la fonction publique grâce à l'identification spécifique d'un nouvel article consacré aux agents investis d'une activité

syndicale dans le titre I^{er} du statut général. Dans un souci de clarification, il sera créé un article unique posant les principes régissant la carrière des agents qui, en position d'activité, sont investis de fonctions syndicales. Le basculement vers un régime de garanties dérogatoires au droit commun sera fondé sur un principe d'assimilation lié à l'atteinte d'un seuil d'engagement syndical.

Calculé à partir d'un niveau de décharges pour activité syndicale (ou de mise à disposition pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière) et d'autorisations spéciales d'absence accordées aux agents pour assister aux congrès syndicaux ou aux réunions des organismes directeurs de leur organisation syndicale, ce principe d'assimilation permettra de faire bénéficier les agents qui ne sont pas totalement déchargés des mêmes droits et garanties que ceux qui se consacrent à temps plein à l'exercice d'une activité syndicale.

D'autre part, la concertation avec les partenaires sociaux a montré la nécessité d'une simplification, au sein des trois fonctions publiques, de l'interprétation des règles applicables aux agents investis d'une activité syndicale, notamment en matière de rémunération et d'avancement. En outre, la valorisation de l'engagement syndical en matière d'expérience professionnelle constituera un élément à prendre en compte pour l'avancement de ces agents.

Enfin, la mise en place d'un accompagnement RH des agents investis d'une activité syndicale est apparue comme une condition essentielle pour la réussite du changement impulsé par le Gouvernement. Une évolution des outils RH sera mise en place pour favoriser l'adaptation de l'entretien professionnel et assurer l'accès à des formations en adéquation avec les besoins exprimés. Ce suivi RH plus personnalisé pourra faciliter la reprise de l'activité administrative de l'agent, lorsqu'il décidera de cesser ou de diminuer son activité syndicale.

Au-delà, le Gouvernement incitera les employeurs publics, d'une part, à veiller à l'allègement de la charge de travail des représentants syndicaux partiellement déchargés de service, d'autre part, à expliciter chaque recours à la nécessité de service en cas de refus d'autorisation d'absence en se référant aux recommandations formulées dans la circulaire du 18 novembre 1982 relative à l'application du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, enfin, à établir une doctrine relative à la compensation d'absence des agents investis d'une activité syndicale sur la base de leur taux de décharge.

Le présent relevé de conclusions constitue un socle commun de règles et de principes dont le respect incombera aux employeurs publics des trois fonctions publiques. Il n'a pas pour objet de remettre en cause les politiques de gestion ou les dispositions plus favorables pratiquées au sein de l'administration au bénéfice des agents qui se consacrent totalement ou partiellement à des activités syndicales.

Axe n° 1 : Faciliter l'appropriation par les employeurs publics des règles et des principes applicables aux agents investis d'une activité syndicale

L'amélioration de la qualité du dialogue social dans la fonction publique implique une meilleure reconnaissance par l'administration des dispositions applicables aux agents investis d'une activité syndicale.

Cette reconnaissance sera consacrée par la création d'un article dédié au sein du titre I^{er} du statut général, à l'occasion de l'examen au Parlement du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui marque le trentième anniversaire de la loi « Le Pors ».

La volonté de promouvoir l'activité syndicale est également traduite par la fixation d'un seuil d'engagement syndical valant « assimilation », qui facilitera l'exercice de la mission syndicale tout en assurant le bon fonctionnement du service.

1. Consécration d'un article dédié dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Dans une logique de lisibilité améliorée des dispositions applicables aux agents investis d'une activité syndicale, il sera créé un nouvel article au sein de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi « Le Pors », qui regroupera les principales dispositions régissant la carrière des agents qui, en position d'activité, ont fait le choix de l'engagement syndical.

L'objectif de cette proposition est d'harmoniser les règles applicables aux trois fonctions publiques en insérant, dans le titre I^{er} du statut général, les principes régissant la carrière des agents investis d'une activité syndicale. Cette proposition aura pour effet de renforcer le respect de l'égalité de traitement entre les agents qui, quelle que soit la fonction publique dont ils relèvent, exercent une activité syndicale au sein de l'administration.

Cette proposition donnera lieu à la rédaction d'un amendement au projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cet amendement, qui traduira les engagements de niveau législatif résultant de ce relevé de conclusions, sera concerté avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'agenda social de la fonction publique.

2. Fixation d'un seuil d'engagement syndical à partir duquel les agents investis d'une activité syndicale bénéficient des mêmes droits que les agents totalement déchargés.

Aujourd'hui, les garanties de carrières des agents investis d'une activité syndicale sont inégalement protégées. Les employeurs publics rencontrent parfois des difficultés à appliquer les règles permettant d'assurer une véritable égalité de traitement entre les agents, selon qu'ils exercent une activité syndicale ou une activité administrative. Cette problématique s'accroît lorsque les agents consacrent une grande partie de leur temps de travail au syndicalisme sans, pour autant, être totalement déchargés d'activité de services.

Dans ce contexte, le Gouvernement a souhaité poser un principe d'assimilation afin de mieux garantir la carrière de ces agents et d'assurer la lisibilité de la règle applicable en gestion : désormais, les agents publics, titulaires et non titulaires, dont la quotité de travail consacrée à l'activité syndicale est égale ou supérieure à 80 % de leur temps de travail seront considérés, pour toutes les dispositions autres que celles portant sur le régime d'entretien annuel d'évaluation, comme des agents totalement déchargés d'activité de service pour bénéficier des droits et garanties applicables à ces derniers.

Cette quotité de travail est calculée à partir des décharges d'activité de service (article 16 du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique) ou de mises à disposition (article 19 du décret n° 86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et des articles 19 et 20 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale) accordées par une organisation syndicale, ainsi que des autorisations spéciales d'absence prévues par les articles 13 de ces mêmes décrets (« ASA 13 »).

Concrètement, cette assimilation simplifiera la gestion par les employeurs publics des agents partiellement, mais substantiellement, investis d'une activité syndicale. Dans la mesure où la lisibilité des règles applicables sera mieux assurée, ces agents seront incités à bénéficier de ce régime dérogatoire du droit commun fondé sur la loi statutaire afin de se consacrer à l'engagement syndical, tout en maintenant un lien avec le service.

Axe n° 2 : Clarifier les règles applicables en matière de rémunération et d'avancement des agents investis d'une activité syndicale

La volonté du Gouvernement consiste à conforter l'engagement syndical en simplifiant les règles applicables en matière de rémunération et d'avancement des agents investis d'une activité syndicale tels que définis dans le point 2 de l'axe 1 du présent relevé de conclusions.

En aucun cas, le choix du syndicalisme par un agent public ne doit conduire à un désavantage ou à un avantage de carrière par rapport aux autres agents du même corps ou cadre d'emplois.

Au sein des trois fonctions publiques, le respect du principe de neutralité de l'administration à l'égard des organisations syndicales et de l'engagement syndical doit constamment guider les employeurs.

1. Consécration du maintien et de la progression des primes et indemnités attachées à l'emploi occupé par l'agent investi d'une activité syndicale.

Tout écart de rémunération sur certains emplois entre, d'une part, les agents qui exercent des fonctions administratives dans les services et, d'autre part, les agents investis d'une activité syndicale peut constituer un frein à l'engagement syndical.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite mieux garantir les droits à rémunération des agents investis d'une activité syndicale à temps plein, ou des agents qui leur sont assimilés, en consacrant la jurisprudence du Conseil d'Etat¹ en matière de régime indemnitaire.

L'équivalent du montant des primes, indemnités et bonification attachées à l'emploi occupé avant l'engagement syndical sera maintenu. En revanche, le respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduit à ne pas verser les primes et indemnités non forfaitaires qui ont le caractère de remboursement de frais ou qui sont liées à l'organisation et au dépassement du cycle de travail. Cette référence résulte des dispositions du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés.

L'équivalent des primes liées à la manière de servir sera maintenu pour assurer la neutralité, sur le plan indemnitaire, de l'administration à l'égard de l'agent qui, investi d'activités syndicales, serait assimilé à un agent totalement déchargé. Ce versement indemnitaire pourra progresser au vu de l'évolution annuelle de la moyenne des montants servis pour les agents du même corps et du même grade exerçant effectivement leurs fonctions, dans la limite des plafonds réglementaires.

Enfin, une dérogation légale permettra de maintenir le versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), à titre dérogatoire et personnel « hors contingent », aux agents totalement

¹ CE, n° 344 801, 27 juillet 2012.

déchargés comme aux agents qui bénéficient du régime d'assimilation dérogatoire du droit commun. Il s'agit de faire obstacle au principe selon lequel le remplaçant d'un agent ne peut se voir verser la NBI, si cette indemnité a été maintenue au profit de l'agent titulaire du poste qui souhaiterait s'investir dans des activités syndicales. A toutes fins utiles, le maintien de la NBI n'a pas pour objet ou pour effet, du point de vue du parcours professionnel de l'agent, d'impliquer un droit au retour sur l'emploi précédemment occupé et au titre duquel il perçoit cette bonification à titre dérogatoire et personnel « hors contingent ». Pour le Gouvernement, il s'agit de préserver les grands équilibres de la rémunération de l'agent afin d'éviter de créer un obstacle à l'engagement syndical.

2. Prise en compte, pour l'année au cours de laquelle l'agent s'engage dans des activités syndicales ou pour l'année de son retour dans les services, de la possibilité d'un avancement à la moyenne.

Les règles d'avancement dont peuvent bénéficier les agents investis d'une activité syndicale relèvent de pratiques de gestion qui, mises en œuvre au sein des trois fonctions publiques, peuvent sensiblement différer. Afin de respecter le principe de neutralité de l'administration et d'assurer l'égalité entre des agents placés dans une même situation, le Gouvernement souhaite que les employeurs publics respectent des modalités identiques de calcul pour garantir l'avancement de ces agents.

Le rythme d'avancement des agents totalement déchargés pour exercer une activité syndicale, ou des agents assimilés, ne doit être ni supérieur, ni inférieur à celui des autres agents du même corps ou cadre d'emplois. Il est établi selon les règles suivantes :

- S'agissant de l'avancement d'échelon, il conviendra de calculer l'ancienneté moyenne dans l'échelon des agents qui, présents en début d'année dans le même échelon que l'agent investi d'activités syndicales, ont avancé au cours de l'année jusqu'à l'échelon suivant. Si l'ancienneté dans l'échelon détenue par l'agent totalement déchargé d'activité de services (ou assimilé) est supérieure ou égale à l'ancienneté moyenne dans l'échelon des autres agents, il devra automatiquement bénéficier d'un avancement d'échelon.
- S'agissant de l'avancement de grade au choix, la prise en compte de l'activité syndicale lors de la confection du tableau d'avancement pour l'année suivante (n+1) s'opérera en deux temps. Tout d'abord, l'ancienneté moyenne dans le grade – et non dans le corps ou le cadre d'emplois – auquel appartient l'intéressé sera calculée. Ensuite, l'avancement de l'agent totalement déchargé d'activité de services (ou assimilé) sera apprécié au regard de l'ancienneté moyenne dans le grade des autres agents ayant bénéficié de l'avancement au choix lors de l'élaboration du tableau d'avancement de l'année précédente (n). Si l'ancienneté dans le grade de l'agent totalement investi d'activités syndicales, ou qui bénéficiera du régime dérogatoire par assimilation, est supérieure ou égale à l'ancienneté des autres agents promus lors du dernier tableau d'avancement, il aura automatiquement un droit à être promu.

En ce qui concerne l'accès aux grades à accès fonctionnel (GRAF) de corps et cadres d'emplois de catégorie A ouverts aux agents ayant préalablement exercé des fonctions correspondant à un niveau de responsabilité, un avis sera demandé au Conseil d'Etat, dans un délai compatible avec le calendrier législatif en cours, pour s'assurer de la validité juridique

des conditions de mise en œuvre du droit à l'avancement institué en faveur des agents dont la quotité de travail consacrée à l'engagement syndical est égale ou supérieure à 80%.

S'ils remplissent les conditions établies sur la base de ces modalités de calcul, les agents investis d'une activité syndicale à temps plein et ceux qui se voient appliquer, compte tenu de la quotité de temps qu'ils consacrent au syndicalisme, un régime dérogatoire d'assimilation bénéficieront de cette garantie d'avancement, dès la première année de leur engagement syndical ou de leur retour dans les services. Pour le Gouvernement, le respect de cette règle, qui découle du principe de neutralité, aura pour effet de fluidifier le passage d'une activité syndicale à une activité administrative.

Enfin, le Gouvernement souhaite formuler par circulaire des préconisations afin de généraliser les bonnes pratiques de gestion relatives à la promotion de corps des agents investis d'une activité syndicale à temps plein et qui, par assimilation, devront également être étendues aux agents bénéficiant du nouveau régime dérogatoire du droit commun. Au demeurant, il est rappelé que la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social supprime, dans son article 3, les obstacles juridiques à la promotion interne des personnels consacrant la totalité de leur temps de service à l'activité syndicale.

DOCUMENT INTERPRETE

Axe n° 3 : Renforcer l'accompagnement des agents investis d'une activité syndicale

Le Gouvernement favorisera la mise en œuvre d'un véritable accompagnement des agents qui ont un engagement syndical par les employeurs publics afin de sécuriser leur parcours professionnel. Il s'agit également de favoriser les passerelles entre l'exercice d'une activité syndicale et la carrière administrative au sein des trois fonctions publiques.

Le dispositif envisagé permettra à l'agent de s'entretenir, dans un cadre adapté aux spécificités de son activité syndicale, avec son responsable des ressources humaines. La valorisation de l'exercice de responsabilités syndicales sera mieux reconnue lors des « moments-clés » de la carrière de l'agent.

<p><i>1. Création d'un entretien avec le responsable des ressources humaines pour les agents investi d'une activité syndicale.</i></p>

Dans le cadre d'un nouveau dispositif de suivi RH, les agents totalement déchargés en raison d'une activité syndicale et les agents qui relèvent du principe d'assimilation pourront bénéficier d'un entretien proposé par l'administration. Il se déroulera avec le responsable des ressources humaines dans des conditions adaptées aux spécificités de la situation de ces agents.

Les objectifs de cet entretien consistent à favoriser l'accompagnement de l'agent notamment en matière de formation et de mobilité. Il permettra également de faciliter, le cas échéant, la reprise de l'activité administrative dans les services. Il ne donnera pas lieu à une appréciation de la valeur professionnelle.

Pour les agents investis d'une activité syndicale à temps plein, l'entretien RH se déroulera obligatoirement en amont et avant le terme d'un engagement syndical. Cet entretien pourra également se tenir à tout moment sur demande de l'agent concerné.

Pour les agents qui bénéficieront du régime dérogatoire par assimilation, l'entretien RH aura lieu sur proposition de l'administration ou à leur demande.

Ainsi, les employeurs publics s'assureront du suivi du parcours professionnel de l'agent.

<p><i>2. Adaptation de l'entretien professionnel aux spécificités de l'exercice, par l'agent, de fonctions syndicales.</i></p>

Le Gouvernement réaffirme le principe de l'absence d'appréciation de la valeur professionnelle des agents totalement déchargés de service. Dans la mesure où ces agents n'exercent pas de fonctions dans les services, il est rappelé qu'aucune appréciation de leur valeur professionnelle ne saurait être réalisée par les employeurs publics, y compris en maintenant l'évaluation ou la notation qui a précédé leur engagement syndical.

Un entretien professionnel, annuel et obligatoire, mais sans aucune appréciation de la valeur professionnelle, avec le supérieur hiérarchique sera organisé pour les agents dont les décharges d'activité de service (ou, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, les mises à dispositions), le cas échéant cumulées avec les autorisations spéciales d'absences dites « ASA 13 », atteignent au moins 80% de leur temps de travail. Il s'agit d'assurer l'organisation et le suivi de leur activité administrative, même partielle, au sein du service.

En revanche, compte tenu du régime dérogatoire du droit commun dont ils bénéficient, l'entretien n'aura pas de conséquences en termes de rémunération ou d'avancement pour ces agents.

Cette proposition ne concerne pas les agents dont les conditions d'évaluation ou de notation sont définies dans le cadre d'un statut particulier (par exemple, les corps d'enseignants).

3. Valorisation de l'exercice de fonctions syndicales.

Les dispositions applicables à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle seront complétées pour prévoir la prise en compte des compétences acquises à l'occasion de l'activité syndicale.

S'agissant des promotions par examen ou concours, les arrêtés organisant les épreuves ainsi que les supports des épreuves seront précisés dans le cadre de la modification de la circulaire du 30 mars 2007 relative à la mise en œuvre de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, afin d'y introduire explicitement la possibilité de mentionner les activités exercées par l'agent dans le cadre d'un mandat syndical.

Dans le cadre du chantier de professionnalisation des jurys, il sera rappelé par voie de circulaire adressée aux employeurs publics les modalités d'application spécifiques de ces nouveaux principes dans le respect des garanties posées à l'article 6 du titre I^{er} du statut général.

La possibilité d'ouvrir aux agents déchargés à temps complet ainsi qu'aux agents relevant du régime de l'assimilation l'accès à la troisième voie des concours réservés, prévue notamment par les dispositions du 3^o de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique de l'Etat, sera étudiée.

Le suivi de la mise en œuvre des engagements du présent relevé de conclusions fera l'objet de point d'échanges entre le Gouvernement et les partenaires sociaux dans le cadre de l'agenda social de la fonction publique.