

Point 2) La situation des agents « quasi-permanents syndicaux » : état des lieux et perspectives

a) Éléments de cadrage.

Après une longue période de stabilité des dispositions sur un plan juridique, le droit syndical dans la fonction publique a connu plusieurs évolutions significatives, dans le cadre de la mise en œuvre des Accords de Bercy de juin 2008.

Le décret du 28 mai 1982 relatif aux moyens syndicaux dans la fonction publique a ainsi été significativement modifié par les décrets du 16 mars 2012 et du 31 mai 2013. Sa circulaire d'application a été publiée par la DGAFP le 3 juillet 2014.

Au niveau ministériel, les nouvelles dispositions réglementaires ont été mises en œuvre à compter de 2012, et en particulier le contingent de crédit de temps syndical, qui a fait l'objet, dans le cadre prévu par le décret de 2012, d'un abondement dérogatoire par arrêté interministériel.

Les discussions au niveau fonction publique portant sur la rénovation des dispositifs juridiques relatifs à la carrière des déchargés syndicaux se sont achevées en avril 2014. Elles portaient sur 3 axes : faciliter l'appropriation par les employeurs publics des règles et des principes applicables aux agents investis d'un mandat syndical ; clarifier les règles de gestion applicables aux agents investis d'un mandat syndical ; renforcer l'accompagnement des agents investis d'un mandat syndical.

Leur traduction juridique figure dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligation des fonctionnaires, en cours d'examen au Parlement.

Afin d'améliorer la qualité du dialogue social dans la fonction publique, le Gouvernement s'est engagé à prendre des mesures pour assurer une meilleure reconnaissance de l'activité syndicale au sein de la fonction publique grâce à l'identification spécifique d'un nouvel article du statut des fonctionnaires consacré aux agents investis d'un mandat syndical. 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 (cf. extrait du projet de loi en annexe).

Dans une lettre commune adressée au Ministre le 11 mai 2015, et à la suite de l'annonce d'une diminution des droits dérogatoires, les fédérations syndicales représentatives ont fait part de leurs attentes en matière d'exercice du droit syndical, tant en ce qui concerne le volume des droits syndicaux que leur cadre de gestion. Au CTM du 26 mai 2015, le ministre des finances et des comptes publics a confirmé la diminution des droits dérogatoires pour 2015 (qui sont passés de 217 à 169 ETP¹). Il a également annoncé l'ouverture d'une discussion sous l'égide du secrétaire général sur la question des « quasi-permanents » :

« Ce doit être enfin le cas² des droits syndicaux, où nous avons pris la décision de maintenir le principe de l'arrêté ministériel, même réduit, mais où nous souhaitons que la discussion puisse s'engager sous l'égide du secrétaire général, à la fois sur la question des « quasi permanents » - régime qui offre des garanties indispensables à ceux qui font le choix de

¹ Arrêté du 9 juin 2015 – NOR : FCPP1506930A, publié au JO du 17 juin 2015.

² Le ministre venait d'indiquer son souhait de voir maintenue la spécificité de certains dispositifs à Bercy.

s'engager au service d'une organisation syndicale- ainsi que sur certaines pratiques qui méritent d'être revisitées ».

Lors du CTM du 13 octobre 2015, le ministre a rappelé qu'il souhaitait voir « (...) moderniser les moyens syndicaux du ministère. (...) Notre droit syndical est en effet disparate d'une direction à l'autre. Il comporte de nombreuses dispositions qui ne correspondent plus aux décrets et circulaires applicables à la fonction publique. Au quotidien, ce décalage suscite des blocages très concrets, qui alimentent parfois un climat qui n'a pas lieu d'être. Cela peut concerner les conditions d'octroi des autorisations d'absence, le calcul des délais de déplacement, la prise en charge des frais ou encore la prise en compte de la situation spécifique des représentants syndicaux, des permanents et des quasi-permanents. Sur tous ces sujets, j'ai mandaté le secrétaire général pour qu'il vous fasse des propositions. (...) Je compte également sur vos propositions. La question des niveaux futurs des droits dérogatoires ne sera traitée qu'à l'occasion de ce travail. (...). »

La réflexion qui s'engage doit donc permettre de mieux adapter les différentes pratiques existant au sein des MEF aux règles Fonction publique dont doivent bénéficier les agents ayant une activité syndicale d'un niveau significatif, dans le but de simplifier la gestion quotidienne des droits correspondants pour tous les acteurs concernés (organisations syndicales, et directions), de favoriser une anticipation et de disposer d'une meilleure visibilité ; l'objectif plus global devant consister à parvenir à ce que les uns et les autres puissent mieux remplir leurs missions respectives, et à améliorer le fonctionnement général du dialogue social.

b) Des dispositifs de gestion disparates dans les ministères économiques et financiers.

Il n'existe pas de définition juridique du « quasi-permanent ». De plus, le contenu diffère selon les directions, de même que les avantages liés à cette situation. La définition la plus englobante, applicable à l'ensemble des directions, pourrait être : agent non permanent syndical qui consacre une part prépondérante de son temps de travail à une activité syndicale.

Il apparaît que le dispositif dit du "quasi-permanent" est une particularité DGFIP qui n'a pas véritablement d'équivalent dans les autres directions du ministère. Il a été maintenu dans l'attente des évolutions devant notamment découler de la mise en œuvre des Accords de Bercy.

Ce dispositif, décrit dans une note de l'ex-DGI de 1991 relative à l'exercice des droits syndicaux, s'inscrivait dans un contexte spécifique. En effet, il permettait de tenir compte de l'existence des deux contingents distincts prévus, à l'époque, par le décret du 28 mai 1982, de DAS et d'ASA14.

Des règles de gestion spécifiques sont appliquées à l'agent qualifié ainsi de « quasi-permanent » : entretien d'évaluation professionnelle ; réduction d'ancienneté et avancement au choix ; régime indemnitaire pour les inspecteurs.

Ce dispositif a été qualifié de non réglementaire par un jugement du TA de Nancy du 8 septembre 2015.

Le dispositif du quasi-permanent DGFIP est très différent de celui de l'assimilé permanent décrit au relevé de conclusions du 10 avril 2014 relatif à la modernisation des garanties des agents investis d'un mandat syndical et repris dans les dispositions du projet de loi déontologie relatives à la carrière des déchargés syndicaux.

En revanche, les pratiques observées dans les autres directions sont beaucoup moins éloignées du nouveau dispositif législatif, tel qu'on en a connaissance à la date du GT.

c) Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligation des fonctionnaires – dispositions concernant la carrière des déchargés syndicaux.

Les dispositions du projet loi qui concernent la carrière des déchargés syndicaux sont directement inspirées du relevé de conclusions du 10 avril 2014 relatif à la modernisation des garanties des agents investis d'un mandat syndical. Elles modifient le statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) et sont donc applicables dans les 3 fonctions publiques.

En conséquence, les dispositions en vigueur actuellement³ pour la fonction publique de l'Etat (art 59 de la loi 84-16) seront abrogées. Il est rappelé que le décret en conseil d'Etat prévu par l'art 59 n'ayant jamais été pris, les règles applicables en la matière étaient fixées jusqu'alors par la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴ et par l'article 19⁵ du décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

Le nouvel article 23 bis de la loi du 13 juillet 1983 fixe les principales dispositions régissant la *carrière des agents totalement déchargés d'activité de service* :

- avancement d'échelon et avancement d'échelon spécial (pour les corps concernés) ;
- avancement de grade au choix ;
- adaptation du dispositif d'évaluation ;
- reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle pour les concours internes et les examens professionnels ;
- conditions d'accès à la 3^e voie des concours.

Les nouvelles dispositions, à l'exception de certaines d'entre elles (avancement d'échelon et de grade, accès à la 3^e voie des concours), s'appliqueront également aux agents contractuels⁶.

³ « L'avancement des fonctionnaires bénéficiant, pour l'exercice de mandats syndicaux, d'une décharge d'activité de service accordée pour une quotité minimale de temps a lieu sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du corps auquel les intéressés appartiennent. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article ».

⁴ Décision n° 350 953 du 26 novembre 2012, notamment.

⁵ « Les droits en matière d'avancement d'un fonctionnaire bénéficiaire d'une décharge totale d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical sont appréciés, durant la période où l'intéressé demeure dans cette situation, par référence à ceux d'un membre du même corps ayant à la date de l'octroi de la décharge d'activité une situation équivalente à celle de l'intéressé et ayant bénéficié d'un avancement moyen depuis cette date ».

⁶ qui sont une catégorie d'agents non titulaires.

En vertu d'un principe d'assimilation prévu par le III de l'article 23 bis, ces dispositions sont étendues aux agents bénéficiaires d'une décharge d'activité de service représentant au moins 70 % et moins de 100 % d'un service à temps plein.

L'intérêt de l'assimilation pour l'agent est donc de pouvoir bénéficier des mêmes avantages de carrière que les permanents.

L'article 23 bis entre en vigueur à la date de publication du décret prévu pour son application.

Le principe d'assimilation vise à préserver la conciliation des activités administratives et syndicales des agents de la fonction publique, dans un cadre assurant la prise en compte des nécessités liées au bon fonctionnement des services, et une gestion simplifiée et facilitée des agents concernés.

On peut déduire du projet d'amendement que le seuil d'engagement syndical permettant l'assimilation à un agent totalement déchargé d'activité de service nécessite que l'agent soit attributaire d'une *décharge d'activité de service* – à l'instar du permanent – et que cette décharge soit d'un taux minimum de 70 %.

Le texte ne prévoit pas que ce seuil puisse être atteint en utilisant d'autres facilités en temps : ASA 13, 15, congé pour formation syndicale ou crédits d'heures.

Si l'attribution d'une DAS telle que mentionnée au 1 de l'art 16 du décret du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique est un prérequis pour obtenir la qualification, les bénéficiaires devront être nominativement désignés ab initio (et non constatés a posteriori).

d) Comment préparer l'adaptation des pratiques ministérielles au nouveau dispositif fonction publique ? Proposition de méthodologie et de calendrier.

Il est proposé d'engager notre réflexion autour d'un objectif commun, qui consisterait à parvenir à planifier le plus tôt possible en début d'année l'utilisation des crédits de temps syndical - le préalable étant, bien sûr, la fixation du montant global des droits (réglementaires et dérogatoires) exprimés en ETP- et à connaître avec un degré d'anticipation suffisant, pour les OS comme pour les services, les agents qui seront chargés de responsabilités syndicales d'un niveau tel qu'il emporte des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement des services dans lesquels ces agents se trouveraient affectés.

Au regard des travaux découlant de cet objectif, l'année 2016 pourrait être considérée comme une année expérimentale, au terme de laquelle un bilan commun serait réalisé.

La démarche proposée consisterait, dans ce contexte, à déterminer les conditions à remplir par chacun des acteurs concernés, les étapes intermédiaires éventuelles à prévoir, et les aménagements qui pourraient le cas échéant, à titre transitoire ou non, être proposés en gestion, et dont une partie pourrait, ou non, être renvoyée au dialogue social directionnel, afin de pouvoir disposer en tout début d'année d'une liste d'agents identifiés éligibles aux

dispositions devant bénéficier aux « assimilés permanents », telles qu'élaborées par la Fonction publique.

Cette démarche d'expérimentation d'un futur cadre Fonction publique, devra conserver toute la souplesse et la capacité d'ajustement au fil de l'eau dans la gestion quotidienne des droits, pour être en mesure de s'adapter aux besoins qui seraient exprimés par les agents concernés et les OS en cours d'année dans la consommation du contingent des droits.

Des échanges approfondis dans ce cadre, et dans le format le plus approprié, pourraient intervenir dans les semaines qui viennent en vue de la tenue d'un deuxième groupe de travail à programmer d'ici la fin de l'année, et de la formalisation d'un cadre (le ministre a parlé d'une circulaire ministérielle) décrivant le dispositif retenu pour 2016.