

Négociations et conclusion des accords collectifs dans la Fonction Publique



Références

- 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 ;
- Loi n°2019-828 du 6 août 2019 modifiée de transformation de la fonction publique, notamment son article 14 ;
- Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique ;
- Décret n°2021-904 du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique

Sommaire

- I. DOMAINES DE NEGOCIATION VISES PAR L'ARTICLE 8 *TER*
- II. NATURE ET OBJET DES ACCORDS
- III. ACTEURS ET PROCEDURE D'ADOPTION
 - A. Les organisations syndicales compétentes
 - B. L'autorité territoriale compétente
 - C. Procédure d'adoption
 - 1. Initiative
 - 2. Tenue de la réunion visant à déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies
 - 3. Mentions obligatoires
 - 4. Validation et condition de majorité
- IV. PUBLICATION ET PORTEE JURIDIQUE DES ACCORDS
 - 1. Publication
 - 2. Entrée en vigueur
 - 3. Portée juridique
 - 4. Suivi
- V. MODIFICATION ET DENONCIATION DES ACCORDS
 - 1. Modification
 - 2. Suspension
 - 3. Dénonciation

Préambule

Prise en application de l'article 14 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, **l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021** relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique **entend promouvoir un dialogue social de qualité et de proximité** en donnant les moyens aux acteurs de terrain de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics, **afin de favoriser la conclusion d'accords négociés, aux niveaux national et local, dans l'ensemble des versants de la fonction publique.**

Les conditions d'application des articles 8 bis à 8 octies de la loi du 13 juillet 1983 sont définies par **le décret n° 2021-904 du 7 juillet 2021** relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique.

L'ordonnance est parue le 18 février 2021, et ne s'applique donc qu'aux négociations engagées après cette date.

I. DOMAINES DE NEGOCIATION VISES PAR L'ARTICLE 8 TER

Les accords et négociations collectifs peuvent porter sur les domaines relatifs (art. 8 ter loi n°83-634 du 13 juil.1983) :

- aux conditions et à l'organisation du travail, notamment aux actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail ;
- au temps de travail, au télétravail, à la qualité de vie au travail, aux modalités des déplacements entre le domicile et le travail ainsi qu'aux impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail ;
- à l'accompagnement social des mesures de réorganisation des services ;
- à la mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations ;
- à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- à la promotion de l'égalité des chances et à la reconnaissance de la diversité et la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières ;
- à l'insertion professionnelle, au maintien dans l'emploi et à l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap ;
- au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ;
- à l'apprentissage ;
- à la formation professionnelle et à la formation tout au long de la vie ;
- à l'intéressement collectif et aux modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ;
- à l'action sociale ;
- à la protection sociale complémentaire ;
- à l'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ces accords, qui produisent des effets juridiques (cf partie IV), s'insèrent dans la hiérarchie des normes et doivent donc respecter la Constitution, les principes généraux applicables aux fonctionnaires, l'ensemble des dispositions législatives, en particulier les lois statutaires, ainsi que les actes réglementaires émanant d'une autorité administrative supérieure à celle ayant signé l'accord (*source : rapport « Renforcer la négociation collective dans la fonction publique »*).

Les autorités administratives territoriales compétentes et les organisations syndicales représentatives **ont la possibilité de conclure des accords sur des thématiques non prévues par cette liste**. Ces accords ne pourront toutefois pas comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires ou des clauses ayant une portée juridique (cf partie IV) (art. 8 *ter* loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

Précisions sur les négociations dans certains domaines :

- En matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'autorité territoriale doit proposer à l'ensemble des organisations syndicales représentatives l'ouverture d'une négociation au plus tard six mois avant l'expiration du plan d'action relatif à l'égalité professionnelle. L'accord conclu à l'issue de ces négociations constitue le plan d'action pluriannuel exigé par l'article 6 septies de la loi du 13 juil. 1983 (art. 6 septies loi n°83-634 du 13 juil. 1983)
- A compter du 1er janvier 2022, s'agissant des questions portant sur la protection sociale complémentaire, un accord pourra prévoir la souscription par l'employeur public d'un contrat collectif pour la couverture complémentaire "santé". Cet accord pourra également prévoir (**art. 88-2 loi du 26 janvier 1984**) :
 - la participation obligatoire de l'employeur au financement des garanties en matière de "prévoyance"
 - la souscription obligatoire des agents à tout ou partie des garanties que ce contrat collectif comporte.

II. NATURE ET OBJET DES ACCORDS

La loi définit plusieurs types d'accords dont la nature détermine les parties compétentes (organisations syndicales de fonctionnaires et représentants d'employeurs) pour les négocier (art. 8 *bis* loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

- Les accords relatifs à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat : négociation au niveau national

Au niveau national, les organisations syndicales représentatives ont qualité pour participer **aux négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics** avec les représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux (art. 8 *bis* I loi n°83-634 du 13 juil. 1983)

- Les accords préalables à l'engagement d'une négociation

L'ordonnance définit deux types d'accords visant à organiser le bon déroulement des négociations (art. 8 *bis* III loi n°83-634 du 13 juil. 1983) :

- **les accords-cadres** : ils peuvent être conclus soit en commun pour les trois fonctions publiques, soit pour l'une des trois fonctions publiques en vue de définir la méthode applicable aux négociations portant sur les domaines listés par l'ordonnance. Ils ont pour objet de déterminer les modalités et, le cas échéant, le calendrier de ces négociations
- **les accords de méthode** : ils peuvent être également conclus préalablement à l'engagement d'une négociation portant sur les domaines énoncés à l'article 8 ter. *Ils peuvent prévoir une formation à la négociation des participants, selon les modalités qu'ils fixent (art. 1er décr. n° 2021-904 du 7 juil. 2021).* **A la différence des accords-cadres qui sont menés à un niveau national, les accords de méthode sont employés pour tous les autres niveaux de négociation.**

- Les accords relatifs aux autres domaines listés par l'article 8 ter : négociation à tous niveaux

Dans les domaines mentionnés à l'article 8 ter (cf partie I), les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités territoriales compétentes ont qualité pour conclure et signer des accords au niveau national, local ou à l'échelon de proximité (art. 8 *bis* II [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

Un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord national ou local peut, dans le respect de ses stipulations essentielles (art. 8 *septies* [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)) :

- préciser l'accord de niveau supérieur
- et /ou en améliorer l'économie générale

III. Acteurs et procédure d'adoption

A. Les organisations syndicales compétentes

Selon l'objet et le niveau des négociations, les organisations syndicales représentatives sont celles qui disposent d'au moins un siège (art. 8 bis IV loi n°83-634 du 13 juil.1983) :

- soit au sein du Conseil commun de la fonction publique ou au sein des conseils supérieurs propres à chaque fonction publique (pour la FPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale)
- soit au sein des comités sociaux placés auprès de l'autorité territoriale compétente

A noter : *jusqu'au prochain renouvellement général des instances, les organisations syndicales représentatives ayant qualité pour participer aux négociations et signer l'accord conclu dans les domaines mentionnés à l'article 8 ter (cf partie II) à cette négociation sont celles qui, placées auprès de l'autorité territoriale compétente, disposent d'au moins un siège dans les comités techniques (CT) (art. 4 ord. n°2021-174 du 17 fév. 2021).*

Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de moins de 50 agents, cet organisme est le Comité Social Territorial du Centre de Gestion auquel la collectivité (ou l'établissement public) est rattachée (*article 8 bis IV dernier alinéa de la loi du 13 juillet 1983*). *Jusqu'au renouvellement général des instances, l'organisme consultatif de référence est le Comité Technique (CT) placé auprès du Centre de gestion.*



lorsque les négociations ont pour objet l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics, elles ne relèvent que des seules organisations syndicales représentatives au niveau national et des autorités nationales. *Au niveau de la fonction publique territoriale, sont représentatives au niveau national, les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) (article 8 bis I de la loi du 13 juillet 1983). Redite en page 7, à conserver tout de même ?*

B. L'autorité territoriale compétente

Au niveau national, les autorités compétentes pour participer aux négociations sont les représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers (art. 8 *bis* I [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

S'agissant des accords dans les domaines visés par l'article 8 *ter*, l'autorité territoriale compétente pour conclure les accords dans les domaines visés par l'article 8 *ter* **est celle qui est compétente pour prendre les mesures réglementaires que comporte l'accord ou pour entreprendre les actions déterminées qu'il prévoit** (art. 8 *quater* II [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)) (*exemple : Maire ou Président*)

L'accord peut ne pas être signé par l'une des autorités territoriales compétentes pour édicter un acte unilatéral ayant le même objet, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé les stipulations (art. 8 *quater* II [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

Lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral relevant de la compétence de plusieurs autorités administratives ou territoriales, il est signé par l'ensemble des autorités qui sont compétentes pour édicter cet acte unilatéral.

Enfin, lorsque l'accord porte sur un objet qui entre dans les compétences d'un organe collégial ou délibérant, il ne peut entrer en vigueur que si cet organe a préalablement autorisé l'autorité territoriale à engager les négociations et conclure l'accord ou s'il a approuvé, après en avoir vérifié les conditions de validité, l'accord signé par cette autorité (art. 8 *quater* III [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#))

Accord relevant de la compétence de plusieurs collectivités

Lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral relevant de la compétence de plusieurs autorités territoriales, il est signé par l'ensemble des autorités qui sont compétentes pour édicter cet acte unilatéral (art. 8 *quater* II [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

La compétence du centre de gestion

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial, le centre de gestion peut être autorisé à négocier et conclure l'accord, auquel cas il détermine avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord (art. 8 *quater* III [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)). *(les organisations syndicales compétentes pour conclure et signer l'accord avec le CDG sont celles qui disposent a minima d'un siège au Comité Social Territorial du CDG ou Comité Technique)*

L'application de l'accord est subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement (art. 8 *quater* III [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)). **Rappel : L'accord peut ne pas être signé par l'une des autorités territoriales compétentes pour édicter un acte unilatéral ayant le même objet, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé les stipulations**

C. Procédure d'adoption

1- Initiative

En principe, l'initiative d'ouvrir une négociation appartient à l'autorité territoriale. Dans les faits, l'ouverture d'une négociation peut être décidée par l'employeur après demande écrite des organisations syndicales.

Dorénavant, lorsque des organisations syndicales de fonctionnaires représentatives au niveau national, local ou à l'échelon de proximité et ayant recueilli au total au moins 50 % des suffrages exprimés demandent à l'autorité territoriale d'ouvrir une négociation dans l'un des domaines énumérés à l'article 8 *ter*, celle-ci est tenue de proposer une réunion pour déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies (art. 8 *quinquies* [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

L'autorité territoriale destinataire d'une demande écrite d'ouverture d'une négociation relevant de sa compétence en accuse réception dans un délai de 15 jours (art. 3 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)). Elle invite, par écrit, les organisations syndicales représentatives à la réunion précitée visant à déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies (art. 3 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)).

2- Tenue de la réunion visant à déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies

La réunion se tient dans un délai de 2 mois à compter de la date à laquelle la demande d'ouverture de négociation a été reçue (art. 3 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)).

A l'issue de cette réunion, l'autorité territoriale compétente notifie par écrit dans un délai de 15 jours aux organisations syndicales représentatives la suite qu'elle donne à la demande (art. 3 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)).

Les réunions organisées pour la préparation ou dans le cadre d'une négociation peuvent être tenues à distance dans les conditions fixées par l'[ordonnance du 6 novembre 2014](#) et le [décret du 26 décembre 2014](#), selon des modalités qui peuvent être précisées, le cas échéant, dans un accord-cadre ou de méthode (art. 2 [déc r. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)) : conférence téléphonique, visio-conférences, procédure écrite dématérialisée

3- Mentions obligatoires

Les accords doivent mentionner (art. 5 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021) :

- leur calendrier de mise en œuvre,
- le cas échéant, la durée de leur validité,
- les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de leurs modalités d'application.

4- Validation et condition de majorité

L'accord est réputé valide lorsqu'il répond à la condition de majorité, c'est-à-dire dès lors qu'il est signé par une ou par plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli, à la date de la signature de l'accord, au total au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié (art. 8 *quater* I loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

A noter que sont soumis à l'approbation des ministres chargés du budget et de la fonction publique les accords portant sur (art. 8 *quater* II loi n°83-634 du 13 juil. 1983) :

- le déroulement des carrières et la promotion professionnelle
- l'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires
- la protection sociale complémentaire

IV. PUBLICATION ET PORTEE JURIDIQUE DES ACCORDS

1. Publication

L'autorité territoriale signataire de l'accord procède à sa publication **par voie numérique ou par tout autre moyen** (art. 6 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#))

Les accords comportant des clauses édictant des mesures réglementaires (cf partie II) sont publiés dans les mêmes conditions que les actes administratifs auxquels ils se substituent (art. 6 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)) *exemple : publication de l'accord au recueil des actes administratifs pour les communes de plus de 3 500 habitants*

Enfin, en vue de leur mise à disposition de l'ensemble des agents, les accords publiés sont transmis par l'autorité signataire au ministre chargé des collectivités territoriales (art. 6 [décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021](#)).

S'ils concernent au moins deux fonctions publiques, l'autorité territoriale signataire de ces accords transmet sans délai copie de l'accord au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (art. 8 *octies* I [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)) et en informe les organisations syndicales mentionnées au IV du 8bis de 2021-174 (art. 7 décret 2021-904)

2. Entrée en vigueur

Les accords collectifs entrent en vigueur le lendemain de leur publication ou à une date postérieure qu'ils fixent (art. 8 *octies* I [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

Lorsque l'accord porte sur un objet entrant dans les compétences d'un organe collégial ou délibérant, son entrée en vigueur est subordonnée à la condition (art. 8 *quater* III [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)) :

- que cet organe ait préalablement autorisé l'autorité territoriale à engager les négociations et conclure l'accord
- ou qu'il ait approuvé, après en avoir vérifié les conditions de validité, l'accord signé par cette autorité. (diapo 10)

3. Portée juridique

L'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 octroie une portée juridique normative aux accords collectifs dans la fonction publique.

En effet, les accords conclus dans les domaines ouverts à la négociation (cf partie I) peuvent comporter (art. 8 *bis* V loi n°83-634 du 13 juil. 1983) :

- **des dispositions édictant des mesures réglementaires** ; dans cette hypothèse, l'autorité compétente fait connaître aux organisations syndicales le calendrier dans lequel elle envisage de prendre ces mesures
- **ainsi que des clauses** par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires.

Les mesures réglementaires édictées par l'accord ne peuvent (art. 8 *sexies* loi n°83-634 du 13 juil. 1983) :

- ni porter sur des règles que la loi a chargé un décret en Conseil d'Etat de fixer,
- ni modifier des règles fixées par un décret en Conseil d'Etat ou y déroger.

Le rapport sur le renforcement de la négociation collective dans la fonction publique précise que « *les accords collectifs peuvent déterminer des normes juridiques opposables, à caractère général* ». Ces dispositions devront « *s'insérer dans la hiérarchie des normes* » et « *respecter la constitution, les lois et les actes unilatéraux émanant d'une autorité supérieure à celle du niveau auquel un accord aura été signé ; elles devront également respecter les normes de nature contractuelle établies à un niveau supérieur* » (extraits du rapport).

En conséquence, les accords collectifs deviennent juridiquement opposables et invocables à l'appui d'un contentieux par les requérants.

4. Suivi

Un comité de suivi est désigné pour chaque accord conclu. Il est composé de membres désignés par les organisations syndicales signataires de l'accord et de représentants de l'autorité territoriale compétente (art. 8 octies II [loi n°83-634 du 13 juil. 1983](#)).

V. MODIFICATION ET DENONCIATION DES ACCORDS

Les accords collectifs peuvent être modifiés ou dénoncés par les parties signataires. Ils peuvent également faire l'objet d'une suspension par l'autorité territoriale (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

En cas de modification, suspension ou dénonciation de l'accord, les organisations syndicales siégeant au sein de l'organisme consultatif de référence en sont informées sans délai par l'autorité territoriale (art. 7 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

1. Modification

Les accords peuvent être modifiés conjointement par l'autorité territoriale signataire et tout ou partie des organisations syndicales signataires, représentant la majorité au moins des suffrages exprimés. L'initiative de la demande de modification appartient à l'une et l'autre de ces parties (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983 et art. 8 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

Cette condition de majorité s'apprécie (art.8 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021) :

- à la date de signature de l'accord, lorsque la révision intervient durant le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé ;
- ou à la date des dernières élections professionnelles organisées pour l'organisme consultatif de référence, lorsque la révision intervient après le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé.

2. Suspension

L'autorité territoriale signataire d'un accord peut suspendre l'application de celui-ci pour une durée déterminée en cas de situation exceptionnelle (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

La durée maximale de la suspension est de trois mois renouvelable une fois. Elle débute après un délai de préavis de 15 jours (art. 9 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

L'autorité informe les organisations syndicales signataires des motifs justifiant la suspension et, le cas échéant, son renouvellement (art. 9 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

3. Dénonciation

Les accords peuvent faire l'objet d'une dénonciation totale ou partielle par les parties signataires (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

La dénonciation ne peut intervenir, à l'initiative de l'autorité compétente ou de l'une ou plusieurs organisations syndicales signataires, que pour des accords à durée indéterminée et lorsque les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées (art. 10 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

Lorsqu'elle émane d'une ou plusieurs organisations syndicales signataires, la dénonciation doit répondre à la condition de majorité (cf III, C, 4) (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983). La condition de majorité des suffrages exprimés s'apprécie (art. 10 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021):

- à la date de signature de l'accord, lorsque la révision intervient durant le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé ;*
- ou à la date des dernières élections professionnelles organisées pour l'organisme consultatif de référence, lorsque la révision intervient après le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé.*

La dénonciation intervient à la suite d'un préavis d'une durée d'un mois (art. 10 décr. n°2021-904 du 7 juil. 2021).

Les clauses réglementaires contenues dans un accord faisant l'objet d'une telle dénonciation restent en vigueur jusqu'à ce que le pouvoir réglementaire ou un nouvel accord les modifie ou les abroge (art. 8 octies III loi n°83-634 du 13 juil. 1983).

Un **bilan de l'application des dispositions de l'ordonnance** dans la FP de l'Etat, dans la FP Territoriale et dans la FP Hospitalière est rendu public par le ministre chargé de la fonction publique **au plus tard le 31 décembre 2025**.

