



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport sur le dialogue social au ministère de la Justice

Rédigé par Monsieur Dominique LACAMBRE

Avec l'aide de Monsieur Michel LORIN

- Avril 2013 –

INTRODUCTION		8
 I. Le bilan d'un fonctionnement insatisfaisant pour ses acteurs		
1	Droits et moyens syndicaux	9
	1.1 La charte du dialogue social	9
	1.2 Les autorisations d'absence	10
	1.3 La diffusion de l'information	10
	1.4 Les locaux	10
	1.5 Les moyens informatiques	11
	1.6 La place des représentants syndicaux	12
	1.7 La formation des acteurs	12
2	Les instances	13
	2.1 Les comités techniques : bilan des nouvelles règles de fonctionnement des instances	13
	2.2 Les comités hygiène, sécurité et conditions de travail (CHSCT)	14
	2.3 Les commissions administratives paritaires (CAP) et les commissions consultatives paritaires (CCP)	16
	2.4 Les autres instances	17
	2.5 Quelques voies d'amélioration	18
	2.6 Les modalités d'accompagnement du fonctionnement des instances	19
 II. L'amélioration de la coordination		
1	Le pilotage et la coordination	
	1.1 La gestion des corps communs	21
	1.2 Le rôle du secrétariat général	21
	1.3 L'organisation de l'administration centrale	22
	1.4 Les corps interministériels : les assistants de service social	24
2	La déconcentration et l'articulation des niveaux	
	2.1 Les relations entre services	24
	2.2 Les plates-formes interrégionales, outils pour les services	25
 III. Un « agenda social »		 26
Liste des recommandations		28
 <u>Annexes :</u>		
1.	Lettre de mission	31
2.	Liste des personnes rencontrées	33
3.	Textes interministériels de référence	35

Madame la Ministre,

Par lettre du 10 décembre 2012, vous m'avez confié la mission de dresser le bilan du fonctionnement du dialogue social au sein du ministère, et vous m'avez demandé d'avancer des propositions concrètes d'amélioration, pouvant concerner la mise en œuvre d'outils techniques de fonctionnement du dialogue social, de définir des contours des droits syndicaux et des pratiques des directions en prenant en compte les spécificités de chaque mission, et de déterminer les niveaux de mise en œuvre du dialogue social au sein du ministère

J'ai l'honneur de vous remettre ce rapport établi avec l'aide de Monsieur Michel Lorin, conseiller d'administration du ministère.

Je tiens à remercier ici, pour leur disponibilité et leur accueil, l'ensemble de nos interlocuteurs, responsables de l'administration, dirigeants syndicaux, agents du ministère, que nous avons rencontrés, et avec qui nous avons eu des échanges approfondis, constructifs et éclairants.

Le constat que je dresse peut, bien entendu, être largement nuancé, voire contesté. Néanmoins ce constat traduit une convergence des témoignages et analyses sur ces points, trop manifeste pour être tue. En revanche, sur les propositions de réforme ou d'action à engager, les positions de mes différents interlocuteurs ont été, fort logiquement, souvent divergentes : les analyses des différentes organisations syndicales sont parfois largement opposées entre elles, et les points de vue des responsables de l'administration ne sont pas toujours homogènes. Par conséquent, certains regretteront de ne pas retrouver dans ce rapport leurs analyses ou de leurs propositions. Tous leurs propos ont pourtant été entendus et pris en compte au moment de la rédaction, mais, quand ils étaient contradictoires, et par nature certains ne pouvaient pas ne pas l'être, il a fallu se faire une opinion et proposer des choix.

J'ai considéré que l'enjeu de la mission qui m'était confiée était trop important pour que je me contente de rechercher un consensus fondé sur des ambiguïtés ou des propos lénifiants. J'ai donc préféré avancer des orientations, toujours fondées sur les observations et les idées recueillies au cours de mes rencontres, et qui, même si elles ne recueillent pas l'unanimité, me semblent de nature à faire progresser le débat. Je souhaite contribuer ainsi à favoriser certains échanges qui, s'ils se poursuivent, pourront déboucher sur des pratiques nouvelles et adaptées aux besoins de ce ministère et de ses agents, aujourd'hui et demain.

Néanmoins, je mesure combien la tenue de tels débats est difficile ici et maintenant.

Il est vrai que la concertation ne fait pas partie de la culture de la Fonction publique, qui applique des règles le plus impersonnelles possible pour gérer des agents publics placés dans une position statutaire et réglementaire. La culture administrative et de la gestion est peu développée dans la plupart des corps, la compréhension de l'impact des mécanismes de cette gestion sur le quotidien est souvent limitée et le rôle de soutien de ses équipes, qui définit un manager, est encore trop souvent ignoré. Le ministère de la Justice n'est pas à l'écart de ces constats.

Vu de l'extérieur, le ministère de la Justice pourrait apparaître comme relativement épargné dans la tourmente des évolutions récentes de l'organisation des services de l'Etat. Il s'agit d'un ministère régalien dont les missions et les compétences ne sont pas remises publiquement en cause, même par les anti-étatistes les plus dogmatiques. Bien que limités dans le contexte que nous connaissons, et parfois jugés insuffisants au regard des coupes des années passées, de réels efforts budgétaires sont consentis actuellement.

Mais les services du ministère de la Justice ont été fortement éprouvés dans les années récentes, soumis à des évolutions fortes, dans un contexte de brutalité de la prise de décisions comme de leur annonce: ce fut bien entendu le cas pour la méthode de mise en œuvre de la RGPP, du redécoupage de la carte judiciaire, de la réorientation de la Lolf dans le sens d'une plus grande centralisation du pilotage contrairement à son esprit initial, ou de mise en place d'outils de gestion comme Chorus.

Et plus profondément, ce ministère a vécu et vit des remises en cause de missions ou de modes d'exercice de missions anciens : recentrage pénal de la PJJ, lois pénales et leur cortège de surpopulation carcérale, création de la question prioritaire de constitutionnalité, internationalisation du droit. Par ailleurs, tout le monde perçoit maintenant que l'évolution technique n'est pas porteuse que d'aménagements pratiques dans l'exercice des tâches, mais aussi et surtout de remises en cause de fonctionnements d'ensemble de la société. Dans ses relations avec la Justice, le citoyen exige de plus en plus, admet de moins en moins, parfois supporte beaucoup, souvent ne tolère plus grand' chose : la loi n'est plus perçue comme la règle du jeu, mais comme le problème. La Justice, au cœur des tensions de la société, et même au cœur de ses contradictions, y est soumise au premier chef.

Au total, une institution aux prises avec de grands bouleversements confinant parfois à la perte de repères, dans un contexte de restrictions budgétaires, de pression du chiffre et du résultat, et de tensions sur les effectifs.

Mais la Justice est un service public, c'est-à-dire qu'il s'agit avant tout d'hommes et de femmes travaillant pour des hommes et des femmes. Les agents qui y exercent leurs fonctions ont à l'évidence le sens de leurs missions et témoignent quotidiennement de leur engagement et de leur professionnalisme, avec ce que ça comporte d'implication, de tensions mais aussi de passion. Que leur activité ait pu être mise en cause par les plus hautes autorités de l'Etat, alors même qu'ils voyaient l'origine de leurs difficultés dans nombre de décisions prises par ces autorités, a provoqué des blessures encore douloureuses. L'idée même de dialogue, avec ce que ce mot comporte d'écoute, de respect et d'échanges, a été profondément compromise.

Pourtant, sans un dialogue social approfondi, il n'est pas d'adaptation possible, que ce soit à la demande sociale, aux attentes des agents ou aux changements d'orientations politiques, bref, il n'est pas de service public utile et efficace. C'est ce que relève la phrase de la charte du dialogue social au ministère de la Justice, placée en exergue de ce rapport et citée par plusieurs représentants syndicaux rencontrés.

Or le constat est celui d'une insatisfaction générale. C'est pourtant une activité auquel tous les acteurs consacrent beaucoup de temps, et le rythme des réunions est intense: mais tant les cadres de l'administration que les représentants syndicaux estiment qu'il y a bien peu d'utilité et de résultats en regard de tout ce temps. Le respect formel, parfois formaliste, d'organisation des réunions et des échanges ne suffit certes pas à garantir un dialogue fécond.

En effet, pour dialoguer, il faut des interlocuteurs identifiés, qui partagent un langage ou des valeurs, et une vision de la réalité :

- une vision de la réalité partagée ou, à défaut, au moins des éléments de constats sur lesquels dialoguer ; ces éléments manquent parfois, mais même si cette absence d'éléments précis de discussion peut être jugée irritante et conduire à rendre stériles certains échanges qui auraient mérité mieux, ce n'est peut-être pas elle le cœur du problème ; elle pourrait davantage être le symptôme de difficultés que leur cause première.

- un langage commun, et des valeurs et objectifs communs : dans des milieux à identité professionnelle forte, et dans un ministère comme celui de la Justice, on pourrait penser que ce préalable au-moins serait facilement satisfait. Pourtant la difficulté apparaît dans un contexte où plusieurs estiment que la césure entre magistrats et fonctionnaires s'accroît (outre la césure entre siège et parquet, et les oppositions jugées elles aussi accrues entre fonctionnaires). Le comportement de l'administration en général est souvent jugé de plus en plus « *violent* », essentiellement par « *indifférence* » et « *manque d'humanité* ». Mais s'exprime aussi la

conviction du manque de considération (« *ils nous narguent !* »), reproché parfois à des cadres qui eux-mêmes ressentent une souffrance de ne pas avoir les moyens de faire face aux exigences du bon fonctionnement des services. Le ministère de la Justice apparaît ainsi pour certains de ses agents comme « *le seul ministère ou le terme de fonctionnaire peut être stigmatisant, méprisant ou insultant* ». Dans ce contexte, le fait de déplacer les dates de réunion, de ne pas respecter les délais de convocation, de ne pas transmettre les documents nécessaires à la compréhension des débats n'est pas perçu comme le révélateur des difficultés de fonctionnement du service organisateur de la réunion, mais au mieux comme la manifestation d'une incapacité à prendre en compte les contraintes de l'autre, au pire comme l'expression d'un sentiment : soit « ils » n'ont pas envie de discuter avec moi, soit même « ils » se moquent totalement de mon avis. Le dialogue social semble être vécu comme une contrainte, pas comme une chance.

- des acteurs identifiés : l'interrogation sur le mandat réel de l'interlocuteur me paraît être une vraie caractéristique du ministère, et à ce stade, son principal handicap, et probablement pas seulement en matière de dialogue social.

Il y a en effet beaucoup d'acteurs : la charte de 2010 sur le dialogue social au ministère comporte 18 signatures pour les organisations représentatives. Le rapport de la mission de l'Inspection générale des services judiciaires relatif à la préparation des élections professionnelles au ministère relève que ce sont 41 organisations qui ont été identifiées comme susceptibles de présenter des candidats. Il rapporte que les représentants syndicaux rencontrés ont indiqué que la réunion de l'ensemble des organisations syndicales de toutes les directions en amphithéâtre n'a pas permis d'échanges constructifs et que les conditions d'une réelle concertation n'étaient de ce fait pas réunies. Pour les administrations, ce sont, outre la Ministre et son cabinet, un secrétariat général, au moins 3 directions d'administration centrale avec des organisations des services sur le territoire très différentes. Selon les sujets et les moments il peut parfois être très difficile de déterminer qui est le bon interlocuteur, et quel est le périmètre réel de son mandat au-delà de la lettre des textes d'organisation du ministère.

De plus, il faut des acteurs légitimés : localement, les représentants syndicaux ne doivent pas avoir à justifier incessamment leur légitimité auprès de leurs chefs de service. Mais il faut aussi des lieux, des instances ou des rencontres, au niveau pertinent pour influencer une prise de décision, voire pour mener des négociations. L'instauration des accords majoritaires au sein de la Fonction publique, qui permettra de valider des accords s'ils sont signés par des organisations ayant recueilli les suffrages de plus de 50 % des agents concernés, ne pourra trouver à s'appliquer que si les représentants de l'administration sont réellement en capacité de s'engager. Le lieu de négociation pertinent devra donc être défini auprès de la personne ou, plus vraisemblablement, des personnes qui auront la capacité de décision : il faut donc faire correspondre les lieux de dialogue social et les lieux où sont influencées ou arrêtées les décisions qui auront une incidence sur la vie des agents et leur activité professionnelle.

Cette définition est un enjeu en soi dans ce ministère, où, selon les sujets et les services, on peut constater une très faible déconcentration sur certains sujets qui, ailleurs, ne sont plus qu'exceptionnellement traités en administration centrale, et une quasi-« décentralisation » en d'autres domaines. Mais les évolutions de la gestion publique -à la fois leur complexité accrue et les mutualisations engagées - font que certains responsables locaux se sentent dépossédés de leurs marges d'action, se définissant même parfois comme des « *incapables majeurs* », et que les agents constatent un éloignement des services de gestion de proximité qui concourt peut-être aussi au sentiment d'une certaine déshumanisation des services. Deux ans après la publication des nouveaux textes interministériels en matière de représentativité et d'instances, et après les efforts de rationalisation de la carte ministérielle des instances de concertation, il serait donc nécessaire de vérifier l'architecture concrète du dialogue social, de façon que coïncident dans des schémas adaptés aux caractéristiques du ministère et de ses différentes directions les lieux de dialogue et ceux de décision.

Poussée à son terme, cette orientation est riche de conséquences. Elle devrait conduire à mieux distinguer les questions communes à l'ensemble des services du ministère et celles propres à certains ou à chacun d'entre eux, à repréciser la répartition des thèmes et des lieux du dialogue entre administration centrale et échelons territoriaux et au sein des échelons territoriaux, à enrichir les dialogues déconcentrés à condition qu'ils accompagnent une déconcentration réelle des compétences et des procédures. Elle impliquerait de repréciser l'organisation collective pour la mise en œuvre des politiques définies comme ministérielles, avec des acteurs mandatés, des capacités d'expertise identifiées et reconnues, et des modalités de prise de décision, et d'arbitrages le cas échéant, maîtrisées, pour que ce soit l'essentiel qui remonte le plus haut et l'accessoire qui se règle à la base et non pas l'inverse. Elle devrait contribuer à redonner du sens à l'action d'une institution dont les repères ont été si profondément déplacés. Elle devrait surtout conduire à une meilleure organisation du travail ministériel dans le domaine des ressources humaines, pour que tant d'efforts, de compétences et d'engagement professionnels produisent les fruits que tout le monde est en droit non seulement d'espérer, mais d'attendre.

Dominique Lacambre

INTRODUCTION

De nombreuses auditions ont permis de recueillir les appréciations et les positions des acteurs essentiels, cadres de l'administration ou responsables des organisations syndicales représentatives des personnels du ministère, parfois par téléphone quand il n'a pas été possible de se rencontrer. Un voyage dans le Nord a permis de recueillir des témoignages de responsables et d'agents des services locaux du Ministère.

Conformément aux instructions données par Madame la Ministre, la mission s'est informée auprès des partenaires du dialogue de leur situation et des moyens dont ils disposent, car le dialogue social exige la reconnaissance des droits syndicaux et l'accès aux moyens qui en permettent l'exercice effectif.

L'état des lieux des instances de dialogue a également été examiné, alors que plusieurs d'entre elles ont connu des évolutions profondes dans la période récente : l'objet n'a pas été de dresser une description exhaustive de ces instances, mais de relever les constatations que nos interlocuteurs considéraient comme importantes ou significatives et sur les sujets posant problème.

Enfin, la question de l'effet de l'organisation du ministère non seulement sur l'architecture du dialogue social, mais surtout sur sa qualité, a été examinée.

Au fil de ces réflexions, des propositions sont avancées. Certaines pourront être jugées de bon sens, d'autres feront débat : c'est là toute l'ambition de ce rapport. Les appréciations qu'il rapporte sont connues de tous, même si elles ne sont pas forcément partagées ; en revanche les conclusions à en tirer ne peuvent pas être consensuelles.

Mais si les propositions mises sur la table permettent d'ouvrir le débat entre tous les acteurs concernés pour tracer ensemble les voies d'un progrès collectif, le temps que les personnes rencontrées ont bien voulu consacrer à cette réflexion commune n'aura pas été inutile à l'intérêt du ministère et de ses agents.

I - Le bilan d'un fonctionnement insatisfaisant pour ses acteurs

I - Droits et moyens syndicaux :

Les circulaires ministérielles sur le dialogue social : Les pratiques du ministère sont parfois anciennes puisque résultant notamment des circulaires ministérielles de 1992 relative au dialogue social (dite «circulaire Vauzelle », et dont on rappelle régulièrement qu'elle prévoit la mise à disposition de machines à écrire) et de 1995 relative au dialogue social qui sont évidemment dépassées¹. Les nouvelles règles instaurées dans la Fonction publique par décret ² et circulaire Fonction publique³ ont modifié, et parfois déstabilisé, ces pratiques et leurs déclinaisons éventuelles dans les services du ministère. Les règles Fonction publique sont encore en cours d'ajustement, mais il convient d'ores et déjà de prévoir d'engager très rapidement l'élaboration d'une nouvelle circulaire dès que les dernières dispositions générales applicables à la Fonction publique auront été adoptées.

1.1 la charte du dialogue social

Pour cela, il faudrait dresser en premier lieu un bilan de la mise en œuvre de la charte du dialogue social adoptée au ministère de la Justice, signée en mars 2010 par le Garde des Sceaux, avec l'ensemble des organisations syndicales. Cette charte visait un engagement réciproque entre l'administration et les représentants du personnel, applicable dans chaque service et direction du ministère tant au niveau national que local. Malheureusement, sa mise en pratique a suscité beaucoup de déception. Certains pensent qu'il ne s'est agi que d'une opération médiatique et relèvent que le texte de la charte ne fit même pas l'objet d'une communication auprès des personnels, et donc, « comme la charte, le dialogue est resté dans un tiroir ». Pour autant, il n'est pas inéluctable qu'une telle démarche soit réduite à des vœux pieux. Plusieurs points appellent attention :

- La nécessité de réponse, aux courriers ou aux interventions dans les instances paritaires, informant à minima des modalités de leur prise en compte ou du refus de leur prise en compte.
- La nécessaire planification d'un calendrier qui reste un minimum stabilisé (même si tout le monde est conscient que des marges de souplesse sont parfois indispensables) et la nécessité d'éviter les convocations adressées trop peu de temps à l'avance.
- L'exigence d'un délai de transmission laissant un temps suffisant d'examen des projets (et de consultation interne des instances propres à chaque organisation syndicale, car ce temps d'échange est déjà une condition d'un dialogue fructueux) : la remise de documents sur table est le plus généralement contre-productive.

Or, le ministère de la Fonction publique a ouvert une concertation avec les organisations représentatives de la Fonction publique pour adopter une circulaire ou une charte de la qualité du dialogue social dans la Fonction publique.

Il serait donc opportun d'engager le bilan de l'application de la charte ministérielle pour mener à bien dans des délais raisonnables une transposition des dispositions

¹ Ce qui avait déjà été relevé par le rapport de la commission du renouveau du dialogue social dans les juridictions présidée par Monsieur Serge VALLEMONT, novembre 2006 -

² Décret n° 2012-224 du 16 février 2012 modifiant le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique

³ Circulaire du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la fonction publique

interministérielles, transposition qui pourra prendre en compte l'expérience acquise et permettre ainsi de mettre fin aux difficultés relevées.

1.2 Les autorisations d'absence

En matière d'autorisations d'absence, deux problèmes sont suscités par la mise en œuvre de la dernière modification du décret relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

D'abord, le nouveau dispositif a limité le champ des autorisations d'absence accordées à des agents pour participer à la vie de leurs instances. Dans la mesure où le ministère de la Fonction publique prépare un projet de texte « modifiant la modification », cette difficulté pourrait disparaître.

Ensuite, la question de l'arrêté dérogatoire : la modification du décret n° 82-447, qui introduit la notion de crédit de temps syndical, a restreint le champ des autorisations d'absence dont peuvent bénéficier les agents et a visé à normaliser le mode de calcul des contingents de crédit de temps syndical par un calcul uniforme entre les administrations. A la Direction de l'administration pénitentiaire, où le mode de décompte intégrait forfaitairement depuis 2005 les autorisations d'absence des agents déchargés de service pour leur participation à certains types de réunion, le nouveau dispositif conduit de fait à une plus grande consommation de ce crédit de temps. Afin de tenir compte de tels précédents, la réforme de 2012 a prévu que les différents ministères intéressés pourraient bénéficier d'un arrêté dérogatoire annuel, accordant aux organisations syndicales un crédit de temps plus important. Cet arrêté dérogatoire est en fait une fausse solution pour le ministère : d'une part, il devra être republié chaque année, d'autre part, sa reconduction n'est pas assurée car l'objectif était bien de mettre progressivement fin aux dérogations (Un objectif fin 2014 avait même été indiqué). Enfin, comme il est ministériel, il devrait donc bénéficier à toutes les directions. Ce gain, qui risque d'être très limité dans le temps, ne satisferait pas les organisations de l'administration pénitentiaire, car il serait réduit du fait du partage avec les organisations des autres directions et services, et ne satisferait pas non plus celles-ci, car il disparaîtra très vite après sa mise en place. Il semble donc inutile de se créer une difficulté récurrente pour ne satisfaire finalement personne. En revanche, la difficulté d'articuler l'expression des décharges de service en quotité annuelle de temps de travail, et les autorisations spéciales d'absence notamment pour participation aux instances de représentation des agents reste entière et devrait conduire la Direction de l'administration pénitentiaire à déterminer les règles de décompte adaptées aux spécificités des fonctions, notamment postées, et à la disparité des cycles de travail de ses agents, du contingent de crédit de temps syndical calculé selon le droit commun.

Par ailleurs, des difficultés surgissent régulièrement au quotidien pour que les bénéficiaires d'une décharge à temps partiel puissent réellement exercer leur droit : quand la charge de travail est forte, le reproche de moindre disponibilité peut être porté non seulement par les supérieurs hiérarchiques, mais aussi par les collègues. Pour éviter d'être soumis soit à une culpabilisation de la contribution à l'activité syndicale, soit même à des tentatives de découragements, les modalités de compensation des décharges doivent être exposées et diffusées, au moins pour les agents exerçant des responsabilités impliquant des absences récurrentes ou régulières.

1.3 La diffusion de l'information

Elle semble ne plus correspondre au fonctionnement ordinaire de la société : l'intranet ministériel est peu fourni sur le dialogue social, et il ne semble pas y avoir de politiques bien arrêtées d'affichage ou de communication de textes, de comptes rendus ou de relevé de conclusions, de communiqués. Des difficultés à se procurer certaines circulaires ont pu

être signalées. L'objet même des circulaires est de circuler, et pour assurer leur efficacité, il conviendrait de dresser la liste des opérations à conduire pour atteindre ce résultat : mise en ligne systématique sur Internet, envoi aussi systématique de ces circulaires aux organisations syndicales du ministère et à celles représentatives dans le ressort (CTP, CAP, CHS...), ou envoi d'un message indiquant leur mise en ligne. A défaut, soit l'information est assurée par les organisations syndicales, et l'administration prend le risque que son point de vue dans les débats soit ignoré ou déformé, soit elle n'est pas assurée du tout quand ces mêmes organisations estiment qu'elles ne disposent pas d'éléments suffisamment précis ou fiables, ou qu'elles n'ont pas à faire le travail de l'administration. Les conditions d'apparition et de diffusion de rumeurs infondées mais potentiellement désastreuses sont alors très vite réunies.

Par ailleurs, les adresses des organisations syndicales (adresses postales, mèl ou références téléphoniques) pourraient utilement être accessibles aux agents sur les sites des directions ou juridictions locales.

1.4 Les locaux :

Variables selon les services, les difficultés ressenties sont trop nombreuses : les règles d'attributions semblent ne pas être toujours respectées, peut-être parfois par ignorance des textes en vigueur : auquel cas, il conviendrait de diffuser et rappeler l'existence de ces règles. La question du manque de place et de locaux est incontestablement réelle dans bien des endroits, et on peut comprendre la réticence d'un responsable à affecter à une activité quelle qu'elle soit un local dont l'utilisation ne sera pas forcément à temps plein. Pour autant, toujours considérer que, en cas de manque de place, c'est le local syndical qui devrait être sacrifié en premier, c'est considérer que cette activité serait accessoire, voire superflue, en tout cas pas indispensable ni même réellement utile à l'activité des services et à l'intérêt général ; ce qui est contradictoire tant avec les textes réglementaires en vigueur qu'avec le simple bon sens. D'autant que, puisque le réseau privé virtuel de la Justice n'est accessible que par un poste installé au sein des services, les représentants du personnel doivent pouvoir consulter régulièrement les sites du ministère avec leurs informations, leurs circulaires, ou leurs organigrammes.

Un bilan de l'existant devrait donc être dressé, avec un état des lieux recensant les possibilités d'accéder au téléphone direct, et l'existence de panneaux syndicaux qu'il faut toujours faire vivre, même si on peut légitimement considérer qu'ils ne sont pas aussi utiles aujourd'hui qu'il y a trente ans. Leur implantation pourrait donc en être revue avec les organisations syndicales concernées pour chaque site : là où ils sont utiles, c'est-à-dire où ils seront lisibles par les agents et où ils seront mis à jour.

1.5 Les moyens informatiques :

Le protocole ministériel du 15 juillet 2009 sur l'utilisation de l'Intranet et de la messagerie prévoyait un comité de suivi. Or le ministère de la Fonction publique a ouvert une concertation avec les organisations syndicales représentatives pour adopter l'arrêté-cadre, désormais prévu par le décret du 28 mai 1982 modifié⁴, sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les agents, mais aussi par les organisations syndicales. Là encore, il serait souhaitable de réunir le comité de suivi du protocole ministériel pour faire le bilan de son application et préparer une adaptation efficace de l'arrêté-cadre interministériel, dans des délais raisonnables.

Certains problèmes devraient pouvoir être tranchés simplement : ainsi, certaines boîtes mèl ouvertes d'office ne sont pas utilisées, mais en revanche des permanents syndicaux ont

⁴ Article 3-I du décret du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique.

pu éprouver des difficultés à conserver leur adresse mèl à l'égal de tous les agents du ministère, un peu comme si le fait de devenir permanent syndical faisait perdre cette qualité de fonctionnaire ou d'agent du ministère en fonctions dans le ministère.

Les modalités de communication aux organisations syndicales des adresses mèls des nouveaux agents semblent soulever certaines difficultés et pourraient être précisées à cette occasion, ainsi que les modalités d'accès aux élèves des écoles.

De même les modalités d'accès des représentants du personnel au réseau intranet du service où ils peuvent être astreints à se rendre devraient être définies, par exemple pour les représentants en CAP siégeant plusieurs jours en administration centrale.

1.6 La place des représentants syndicaux

En fait, on peut considérer que, malgré les apparences, le fait syndical n'est pas assez reconnu par l'institution, ou ne l'est parfois que formellement. Il peut arriver que la méconnaissance par la hiérarchie du rôle des représentants syndicaux se traduise par des attitudes vécues comme la marque d'un mépris, d'une mise à l'écart, d'une méfiance, de dérisions ... Les représentants des personnels ont trop souvent le sentiment d'être « pris de haut ». Pourtant, les interventions des organisations syndicales n'ont pas à être reçues a priori comme des attaques personnelles, ni des remises en cause de l'autorité. Mais il est vrai que la concertation ne fait pas partie de la culture originelle de la Fonction publique, habituée à considérer « le » fonctionnaire par sa seule position statutaire et réglementaire, et à lui appliquer des règles administratives impersonnelles ; et le dialogue social n'est pas plus la culture spontanée des magistrats. Pourtant, les représentants syndicaux ne peuvent pas être perçus comme essentiellement des perturbateurs, et toute critique de leur part ne doit pas être vécue comme une remise en cause.

De ce point de vue l'attention portée à la formation des acteurs du dialogue social est à la fois un moyen d'afficher l'importance accordée à ce sujet et un moyen d'améliorer son fonctionnement le plus quotidien.

1.7 La formation pour les acteurs :

En effet, il apparaît que la qualité des échanges, par le choix des sujets, les éléments d'information et la liberté de débat dépendent fortement de la personnalité des chefs de service, directeurs, chefs de cour ou de juridiction. Mais il est vrai que la culture administrative est encore un peu trop imparfaite et que l'impact de la gestion sur le quotidien est souvent sous-estimé. De même la fonction essentielle du « chef » qui est de soutenir ses équipes peut parfois être ignorée. De ce fait, la question des compétences des cadres en management et de leur aptitude à mener le dialogue social est essentielle.

Les réflexions sur le développement des compétences que devrait avoir un cadre pour gérer un service commencent à produire des effets sur l'évaluation même de l'aptitude aux fonctions d'encadrement. Ainsi la capacité à dialoguer est affichée par la DPJJ comme un des critères à prendre en compte pour déterminer le profil des personnes à qui on confie la responsabilité de la conduite d'un service, et pour l'évaluation des chefs de service. De même la *capacité à gérer les ressources humaines*, ce qui comprend la *capacité à conduire le dialogue social*, fait partie de l'évaluation des compétences spécifiques aux fonctions de chef de juridiction, de chef de service ou de secrétaire général. Par ailleurs des organisations syndicales commencent à être invitées à participer à des formations de cadres sur le dialogue social, même si elles ont le sentiment d'être plus facilement conviées dans les Instituts régionaux d'administration que dans les écoles du ministère.

Pour assurer ces compétences, des formations de qualité souvent associées aux étapes d'un déroulement de carrière sont proposées sous différentes formes par les écoles du ministère : comme les formations obligatoires pour les nouveaux chefs de juridiction et chefs de cour. Les modalités de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, qui inclut des apports théoriques sur le pilotage, l'animation et l'encadrement d'équipes, la gestion des ressources humaines d'un service, et le dialogue social en est l'exemple le plus récent ⁵.

Néanmoins la participation des cadres aux formations des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui il est vrai ne leur sont pas obligatoires, ne paraît pas très soutenue, et visiblement les représentants de l'administration ne le demandent pas. Pourtant, tous ne peuvent peut-être pas s'en passer : sans parler de l'opportunité de partager avec les autres membres du comité la vision de ce que peuvent et devraient faire ces instances, nombreux sont les responsables qui pourraient y découvrir leur responsabilité de chef de service aux termes du code du travail, souvent sous-estimée dans les services administratifs de l'Etat. Ne faudrait-il pas envisager un pilotage plus soutenu de l'administration centrale lors de la mise en place des formations qui doivent accompagner la constitution des comités, et envisager de constituer un référentiel des formations à proposer aux comités ?

La formation des représentants syndicaux relève au premier chef de leurs organisations. Mais cela n'empêche pas que certaines préoccupations pourraient également être prises en compte dans les plans de formation dans des champs comme la médiation, la psychologie sociale et du travail, la santé au travail, la gestion des ressources humaines... Il devrait en aller de même lors de la fin de fonctions de permanent syndical pour faciliter le retour dans les services.

A cet égard, le moment semble venu de réfléchir à la reconnaissance de la situation particulière du *représentant syndical*, de la prise en compte des spécificités de ses fonctions et de l'expérience acquise : droit à la formation, au reclassement, au maintien complet de la rémunération, y compris en compensant la perte éventuelle d'une bonification indiciaire, à l'accompagnement lors du retour dans les services... Le ministère de la Fonction publique a tenu une réunion avec les organisations syndicales le 19 février 2013, dans l'objectif de parvenir à un protocole d'accord dans les prochains mois. L'exercice d'une responsabilité syndicale ne doit comporter ni punition, ni passe-droit, et la non-discrimination doit être incontestable (car elle ne l'est pas toujours). Mais les dispositions doivent être adoptées dans la transparence pour ne pas prêter le flanc à des accusations inverses de clientélisme, de partialité, voire de tentative par l'administration d'« achat » des représentants des personnels. La déclinaison au ministère des mesures qui seront retenues par la Fonction publique sur le parcours professionnel des représentants syndicaux sera donc l'occasion d'essayer de mettre au point une méthodologie de la gestion des parcours professionnels des représentants syndicaux au sein des services du ministère.

2 Les instances

Incontestablement, ce ne sont pas les instances qui manquent. Même après la démarche de rationalisation, 595 instances de dialogue ont été dénombrées à l'occasion des dernières élections professionnelles, avec une cartographie très différente selon les directions. Les nouvelles règles de fonctionnement commencent tout juste à produire leurs effets. Certaines demanderont du temps pour que la portée en soit pleinement comprise ; d'autres peuvent être appréciées dès aujourd'hui.

⁵ Arrêté du 21 février 2013 relatif aux modalités d'organisation de la formation d'adaptation à l'emploi des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation recrutés en application de l'article 5 (2°) du décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

2.1 Les comités techniques (CT):

Les nouvelles règles de fonctionnement de ces instances en font un nouvel exercice pas encore complètement assimilé.

Leurs compétences ont été élargies, par la loi du 5 juillet 2010, aux questions relatives aux effectifs, aux emplois, aux compétences des agents, aux incidences sur la gestion des emplois des principales décisions à caractère budgétaire... Pour autant, le type de sujets abordés ne semble pas encore homogène, et selon les services le champ des consultations reste assez différent.

Leur composition a fait l'objet d'un changement profond : ces comités ne sont désormais plus paritaires. Mais la renonciation au paritarisme ne doit pas se traduire par la mise en retrait de l'administration, pendant la discussion, et l'absence d'obligation de présence des représentants de l'administration ne doit pas nuire à leur compréhension des sujets. De même l'imparité ne doit pas être le prétexte pour ignorer les interventions syndicales et les laisser sans réponse, ce qui ne pourrait être perçu que comme une expression de mépris qui ne favoriserait pas la qualité du dialogue ultérieur.

Il serait donc d'ores et déjà utile d'établir un recensement des pratiques sur la convocation des experts (experts membres du ministère, y compris représentants des organisations de magistrats, experts d'autres administrations, experts extérieurs à l'administration...), d'en établir une première évaluation et, peut-être, d'en retenir une liste de recommandations pour que cette innovation ne se traduise pas par un appauvrissement du débat mais au contraire une amélioration de sa qualité.

Les modalités d'examen des textes ne sont pas encore pleinement stabilisées : les modalités de prise en compte des amendements (comment sont-ils examinés ? sont-ils mis au vote même s'ils ne recueillent pas l'accord de l'administration ? et si, après mise au vote et adoption, ils ne sont pas retenus par l'administration, le comité ne devrait-il pas être réuni une seconde fois ?) sont un exemple de règles de fonctionnement pas encore totalement clarifiées pour tous.

Néanmoins, l'efficacité du dispositif de deuxième délibération provoquée par un refus unanime des représentants du personnel en première lecture mériterait d'être déjà analysée. On sait que quand l'administration présente un texte contraint par le niveau interministériel, la probabilité qu'elle puisse faire évoluer son projet en quinze jours est particulièrement faible. C'est notamment le cas pour des décisions politiques qui ont donné lieu à des arbitrages interministériels précis, ou en matière de statut des différents corps, compte-tenu des impacts possibles sur les autres corps de la fonction publique, impacts budgétaires par exemple. Pour autant tous les textes ne sont pas au même niveau de cadrage interministériel préalable. Or le sentiment généralement exprimé par les organisations syndicales est que la deuxième délibération n'est que très rarement mise à profit pour essayer de rechercher un terrain d'entente, et que parfois, l'obligation de deuxième délibération a même pu être omise. Pourtant, localement, il y a des exemples de travail approfondi ayant permis de progresser vers un accord (pas seulement en quinze jours, il est vrai). Il est certain qu'il faudra encore un peu de pratique pour que tous les partenaires maîtrisent le nouveau dispositif, et peut-être que tous, représentants de l'administration et du personnel, dressent aujourd'hui un tableau orienté essentiellement sur la forme, faute de pouvoir encore évaluer les conséquences sur le fond. Mais s'il y a un écart entre le ressenti et la réalité, il serait précieux d'objectiver cette réalité.

Bien entendu, les difficultés de fonctionnement les plus matérielles peuvent avoir un effet vraiment négatif sur le fonctionnement du comité : les convocations hors délais, les reports

de date au dernier moment, les documents remis sur table ou pas du tout : indépendamment de leur fréquence, ces incidents ne sont pas compris comme le résultat des difficultés de l'administration, mais comme une expression au mieux d'indifférence, au pire de mépris.

2.2 Les comités hygiène, sécurité et conditions de travail (CHSCT) :

Les CHS, devenus CHSCT, méritent aussi analyses, alors qu'ils ont souvent été peu réunis ces deux dernières années, essentiellement du fait des délais de mise en place des nouvelles structures. Mais d'ores et déjà, il serait intéressant d'essayer de comprendre comment les nouvelles compétences « conditions de travail » sont appréhendées, partagées, et si les outils utilisés pour les travaux sont suffisants et adaptés. De même, il n'est pas trop tôt pour commencer à tirer des leçons du nouveau fonctionnement des CHS départementaux en recensant notamment le nombre de réunions pour chaque CHSCT départemental et les types de sujets abordés

Dans les petits départements, on peut constater un lien assez direct entre les acteurs. Dans les plus grands, une réunion du CHSCT peut mobiliser 60 à 80 participants, ce qui fait une assemblée trop nombreuse pour débattre réellement. Aussi, les optimistes diront qu'il n'y a pas encore de culture commune entre les services, les pessimistes diront que les problématiques sont trop diverses pour que naisse un jour cette culture commune.

Le principe de la présidence tournante est séduisant. Mais son application soulève des difficultés sur lesquelles il convient maintenant de se pencher. Sur le rythme du changement de président (un changement annuel n'est-il pas un peu trop rapide pour permettre au nouveau président de prendre la mesure de sa mission ?), sur l'organisation du secrétariat (le changement annuel ne risque-t-il pas de provoquer une perte de mémoire, donc de professionnalisme, et ne faudrait-il pas établir un lieu pour « sédentariser » un secrétariat inter-directionnel ?), sur la désignation annuelle de la direction au sein de laquelle sont désignés les présidents (ne risque-t-elle pas dans certaines grosses circonscriptions de surcharger un responsable une année donnée, et ne faudrait-il pas laisser plus de souplesse aux intéressés pour qu'ils organisent localement leur rotation ?)

Cette structuration est d'autant plus importante qu'il faut assurer le suivi des recommandations des CHSCT. Les comités restent des instances consultatives, et n'ont pas à imposer leurs recommandations, mais la suite donnée à leurs préconisations passe par l'attention que peuvent y porter les différents responsables concernés: chefs de cour, directeurs interrégionaux, chefs de juridiction. Cette attention peut être variable, et le comité n'est pas systématiquement informé du suivi de ses avis. L'organisation même des différents services ne fait pas toujours apparaître clairement lequel est destinataire des avis du CHSCT départemental et est chargé de leur analyse. L'information donnée aux membres du comité sur ces suites est pourtant essentielle pour permettre à cette instance de percevoir les effets de son activité, et donc d'engager une démarche d'amélioration continue de son action, de sa pertinence et de son efficacité. De même, il semble que peu de CTP régionaux se réfèrent aux avis des CHSD alors que l'examen des avis en matière d'hygiène et de sécurité devrait être pris en compte pour fixer les priorités régionales, budgétaires pour la programmation des travaux ou organisationnelles pour les conditions de travail.

La rationalisation des instances s'est traduite par la suppression des comités hygiène et sécurité particuliers aux établissements de l'administration pénitentiaire dont les effectifs sont compris entre 50 et 200 agents. Il conviendrait là aussi d'en mesurer rapidement les effets : du point de vue des établissements, les CHSCT départementaux ont-ils amélioré la

prise en compte de leurs préoccupations ? Quelle conséquence cela a-t-il eu sur le fonctionnement des CTP spéciaux ? Et du point de vue des CHSCT, le poids accru de l'administration pénitentiaire a-t-il permis d'améliorer le fonctionnement de cette instance ?

Au-delà de la question des structures, c'est l'approche par risques qu'il faudrait privilégier. Autant un CHSCT départemental peut être un lieu d'échanges sur des sujets transversaux, autant il est nécessaire de pouvoir constituer des groupes de travail selon des risques et des sujétions particulières. L'institution de commissions par sujets particuliers au sein du CHSCT (ateliers de travail, conservation des scellés, travail posté, gestion de la violence des détenus, des usagers...) serait le moyen de conserver la richesse de ce lieu d'échanges, sans donner à certains l'impression de perdre leur temps quand on parle un peu trop longuement des problématiques des autres.

Dans cette approche, il faudrait examiner les leçons à retirer de l'expérience des observatoires des relations sociales et des conditions de travail instaurés à la DPJJ. Mis en place dans un contexte de restructurations de très grande ampleur engendrant inquiétudes, souffrances et interrogations sur le sens de ces restructurations, ces instances ont été des lieux de confrontation et de réflexion sur ces problématiques particulières et sur les réponses adaptées à imaginer. Cette innovation n'a pas été improvisée (organisation validée en CTPC, réunions de travail sur un document support à la mise en place, suivi avec bilan d'étape en CTPC). Elle ne remet pas en cause les travaux et les compétences des CHS départementaux, mais permet de réunir les personnes légitimes pour débattre et travailler sur des préoccupations et sujets communs, que les CHS départementaux ne pouvaient traiter.

Face à l'évolution des CHSCT qui n'est pas encore pleinement achevée, le rôle du comité ministériel pourrait s'affirmer comme outil d'analyse des besoins, d'évaluation des résultats, et de proposition d'outils (par exemple : en proposant un référentiel de la formation obligatoire des membres des CHSCT, en confrontant les modalités de mise en œuvre et les contenus de la formation « pratique et appropriée » obligatoire lors de l'entrée en fonctions des agents ou dans certaines circonstances particulières⁶).

2.3 Les commissions administratives paritaires (CAP) et les commissions consultatives paritaires (CCP) :

Une des circonstances où les représentants du personnel ont l'impression de ne pas être écoutés apparaît à l'occasion des recours en CAP. Après parfois de longs débats très minutieux, les membres peuvent convenir de modifier une appréciation qui ne leur paraît pas cohérente avec l'ensemble de l'évaluation. Il est alors difficilement acceptable d'apprendre que le notateur refuse de tenir compte de l'avis de la commission, et parfois de l'apprendre par l'agent qui avait été informé du succès apparent de son recours. Le caractère consultatif de la commission n'est bien entendu pas à remettre en cause, mais il serait nécessaire de demander au notateur qui refuse de modifier son évaluation de le motiver (et une simple phrase du genre « l'appréciation n'a pas à être modifiée car elle traduit la valeur professionnelle de l'agent » n'est pas une motivation suffisante : en effet, la motivation doit permettre de faire comprendre aux membres de la CAP pourquoi ce qui leur a paru incohérent ou contradictoire ne l'était pas)

La question symétrique est celle des CAPI de la direction de l'administration pénitentiaire qui de fait sont aujourd'hui des pré-commissions de peu de portée. Il conviendrait de trancher entre deux options. Soit il s'agit de CAP déconcentrées, qui peuvent inscrire leurs travaux dans un cadre de « jurisprudence de CAP » qui garantit l'égalité de traitement entre agents du même corps (et qui évite par exemple que tel agent soit proposé avec une

⁶ Article 6 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique

ancienneté qui conduirait une autre commission à ne pas même examiner le dossier), et le passage à la CAP nationale ne se justifie alors qu'en cas de recours. Soit il s'agit de pré-CAP, qui se livrent à un premier examen des dossiers, et il n'est pas nécessaire de passer trop de temps dans l'appréciation relative des mérites de chacun, puisque, nonobstant la possibilité de classer ces dossiers selon certains critères, il reviendra à chacun des participants d'appeler l'attention de la CAP nationale sur les dossiers qui lui paraîtront le plus digne d'intérêt.

De façon générale, il pourrait être utile de redynamiser les CAP en leur permettant de remettre leur action en perspective des évolutions de leur corps : ainsi l'accord du 8 mars dernier relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prévoit qu' *« un bilan annuel sera présenté devant les CAP et les CCP, intégrant des données par genre des avancements et des promotions. Ces données seront ensuite intégrées au rapport de situation comparée présenté devant le comité technique dans le cadre du bilan social, et serviront pour la définition et la présentation des mesures proposées dans le plan d'actions de promotion de l'égalité professionnelle. »* La mise en œuvre de cette mesure pourrait être étendue, pour qu'au-delà de ces données, soient également présentées les données générales de l'évolution du corps, (évolution des effectifs, des structures par grade, du nombre de promouvables, des âges moyens, des anciennetés moyennes, des taux de promotion), c'est-à-dire tous les éléments de gestion prévisionnelle nécessaires au pilotage des recrutements, des politiques d'avancement, de formation... La communication de ces informations aux organisations syndicales représentatives de la direction ou du ministère garantirait la compréhension et la cohérence des analyses d'ensemble qui devraient s'en dégager.

La disposition qui rendait obligatoire la participation des représentants de la CAP aux réunions des CT lorsqu'une réforme du statut de leur corps y était présentée a été abrogée : cela ne veut pas dire que la nomination de ces représentants à titre d'expert au CT ne doit pas être préconisée à l'occasion de l'examen d'une réforme statutaire de leur corps. De même informer la CAP d'un corps des projets de réforme statutaire de ce corps, en amont de leur mise au point, est le minimum de prudence pour sécuriser une telle procédure. La question n'est évidemment pas la même quand il s'agit d'un corps à statut interministériel, dont les règles statutaires ont fait l'objet de discussions au conseil supérieur de la Fonction publique, et quand il s'agit d'un corps ministériel. Mais pour les corps ministériels, il est nécessaire de travailler toute réforme statutaire, de déroulement de carrière ou de formation initiale ou continue particulière avec les représentants légitimes du ou des corps concernés.

Les commissions consultatives paritaires, qui concernent les agents non-titulaires, ont été mises en place par chaque direction pour leurs services. Selon ce que sont ces services et selon les missions des non-titulaires en leur sein, l'organisation et la pratique des CCP sont bien différentes : centralisées ou déconcentrées, réduites essentiellement aux procédures disciplinaires ou accompagnant de véritables parcours professionnels... Au moment d'engager la mise en place du dispositif interministériel de titularisation ; il serait désormais précieux de dresser un bilan comparatif, non pas dans un but d'uniformisation à tout prix, mais dans celui de connaître ces différences, d'en comprendre les motifs et d'en mesurer les conséquences.

Les conseils de discipline comportent une problématique lourde, particulièrement à l'administration pénitentiaire où les enjeux individuels et collectifs sont très vite majeurs (en moyenne : 2 jours de conseil de discipline par mois) : pour être de qualité, l'avis, qui doit peser tant la responsabilité de l'agent que les conséquences, sur sa situation et sa vie, des décisions qui seront prises, exige un examen attentif et une discussion approfondie sur chaque cas. De ce fait, et compte-tenu des effectifs en cause, la possibilité d'élargir la liste des sanctions qui pourrait être examinées au niveau déconcentré, devrait être

approfondie. Il ne convient pas de nier que des décisions prises au niveau local puissent susciter l'accusation de partialité, ou même que le simple fait de donner du pouvoir en ce domaine à la hiérarchie locale pourrait contribuer à l'émergence de l'image de « petits chefs » exerçant localement un pouvoir arbitraire sans contrôle. Mais on ne peut pas plus nier que la centralisation de quasiment toutes les procédures au niveau national présente le risque inverse d'une approche un peu trop éloignée des réalités humaines de terrain qui peut se traduire par des sanctions plus systématiques, et peut être plus facilement maximales que s'il s'était agi d'un examen local.

2.4 D'autres instances jouent un rôle parfois original :

- a) *Les assemblées générales en juridictions* sont des instances originales qui devraient constituer une modalité importante d'implication des acteurs dans la vie de leur juridiction. Or toutes ne sont pas épargnées par le reproche de n'être que des chambres d'enregistrement. Pourtant la commission présidée par Serge Vallemont avait relevé de « bonnes pratiques » et formulé des propositions, et le fonctionnement de ces assemblées et de leurs commissions est inclus dans la liste des points de contrôle des Cours d'appel. Il serait peut-être souhaitable d'affirmer davantage leurs compétences, de normaliser la base de leur fonctionnement (notamment sur le type de documents à produire avant les réunions, et après) de revoir leur calendrier pour que les consultations interviennent au moment où elles peuvent être les plus utiles dans le processus de décision. Cette question ne pouvait pas ne pas être incluse dans la lettre de mission remise au Premier président de la cour d'appel de Montpellier, Monsieur Didier Marshall, qui conduit les travaux du groupe sur les juridictions du XXI^{ème} siècle ; elle ne sera donc pas approfondie dans le présent rapport.
- b) *Les CRAS et le CNAS* : Le rôle du CRAS et des CNAS est jugé plutôt positivement : ce ne sont pas des lieux conflictuels par nature, et certains représentants du personnel redoutent plutôt le retrait des représentants de l'administration. Les CRAS sont des lieux d'échange jugés utiles si on y recourt, et dont le fonctionnement (délai de convocation, fourniture de documents) n'appelle pas d'observations, (selon certains, ce bon fonctionnement est lié au fait que ce sont des instances présidées par des représentants du personnel...). L'articulation avec les Associations ARSC ne semble pas encore totalement stabilisée et, dans un domaine qui devient de plus en plus complexe, les formations qui se mettent en place représentent une étape essentielle. En fait, le seul reproche fait aux CRAS et au CNAS est que, malheureusement, trop d'agents ignorent ce qu'il s'y fait pour eux, ce qui rejoint la problématique plus générale de l'accès à l'information utile.
- c) *Les commissions de réforme* : ces instances systématiquement méconnues du fait d'un fonctionnement peu lisible et limitées par définition à des problématiques totalement individuelles, représentent pourtant un enjeu majeur pour les intéressés, et leur droit à y être représentés par des élus de la commission administrative paritaire de leur corps est une garantie essentielle compte-tenu de la gravité des conséquences de leurs débats : or il semble que là aussi, un certain manque d'information et de formation, des agents comme des cadres qui doivent accorder des autorisations d'absence, provoque parfois des difficultés, des incompréhensions et des dysfonctionnements. Il serait nécessaire de redéfinir, en concertation avec les organisations syndicales concernées, les procédures à mettre en œuvre, et d'en rendre accessible l'information, par diffusion ou par mise en ligne ouverte à tous les services.

2.5 Quelques voies d'amélioration

- a) Pour beaucoup des réunions de ces instances, les ordres du jour sont souvent très riches, et peut-être trop riches pour être bien traités dans le temps imparti. C'est bien entendu une nécessité pour un organisme comme le CHSCT ministériel ou certains CHS départementaux qui n'avaient pu être réunis durant 18 mois du fait de la longueur des opérations de leur renouvellement, mais d'autres cas moins exceptionnels peuvent apparaître. Cela implique donc une organisation efficace, avec des documents adaptés transmis suffisamment tôt pour pouvoir être lus et discutés collectivement par les participants avant la réunion, et cela implique également un temps de préparation suffisant, car une préparation limitée au temps prévisible de la réunion, si celui-ci est lui-même trop court, ne peut qu'être aussi trop courte.
- b) L'examen du fonctionnement des instances soulève la question de la parité hommes-femmes. L'accord du 8 mars sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique prévoit que soit engagée « une réflexion partagée entre les employeurs publics et les organisations syndicales afin d'atteindre une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes au sein des collèges de représentants des personnels dans les instances de dialogue social » et précise « une réflexion entre les employeurs publics et les organisations syndicales sera notamment engagée concernant l'organisation des réunions afin de faciliter une meilleure représentation des femmes dans les délégations, en lien avec les mesures (...) du présent protocole visant à définir des dispositions d'organisation du temps de travail en vue d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle. Cet objectif sera pris en compte en vue des élections professionnelles de 2014, notamment dans les instances dont les représentants font l'objet d'une désignation. ». Il s'agit là d'un sujet structurant du fonctionnement de nos institutions sur lequel il ne faudrait pas trop attendre pour engager la discussion si on veut atteindre un résultat significatif.
- c) *Les services d'insertion et de probation*: en 1985 avait été créée une instance de dialogue adaptée aux agents des services socio-éducatifs, peu nombreux et dont les spécificités de l'exercice des fonctions avaient été jugées devoir être prises en compte dans un lieu particulier. Ce comité technique spécial a été supprimé en 2011, en cohérence avec l'objectif de rationalisation d'ensemble des instances de consultation recherché par les nouvelles règles en matière de comités techniques. Cette décision permettait de supprimer toute ambiguïté dans le champ des compétences et des relations entre comités techniques au sein de l'administration pénitentiaire, au moment où l'évolution des services devenus services d'insertion et de probation visait à réduire les cloisonnements internes à l'administration pénitentiaire. Néanmoins, la réalité de ces services pénitentiaires d'insertion et de probation n'est pas ignorée puisqu'ils peuvent bénéficier de comités techniques de proximité qui leur sont propres, à l'égal des établissements pénitentiaires ou du siège des directions interrégionales.

En contrepartie de ses avantages, cette nouvelle organisation a ses inconvénients dont le principal est que des textes essentiels pour l'exercice professionnel des agents concernés (référentiels métiers, organigrammes, définition de formations d'adaptation) peuvent être adoptés sans consultation des organisations syndicales représentatives des catégories concernées : les nouvelles règles prévoient que ne peuvent plus être associées aux négociations portant sur les compétences techniques d'un service que les seules organisations syndicales siégeant au comité technique de ce service, et les effectifs des corps spécifiques d'insertion et de

probation rendent difficile leur représentation au CT de l'Administration pénitentiaire. Il est donc nécessaire de prendre en compte cette difficulté, et d'effectuer un examen approfondi de la possibilité de créer un « CT-SPIP ». La principale difficulté réside dans l'articulation à définir avec le CT-AP, pour éviter conflits de compétences, doublons et incohérences ou dépossession du CT-AP de ses prérogatives. A défaut, il faudrait organiser un groupe de travail permanent ou des groupes de travail spécifiques s'appuyant sur les comités techniques de SPIP existants pour pouvoir associer les personnels concernés aux éventuelles modifications des règles de fonctionnement de leurs services, telles que les organigrammes ou les chartes des temps.

- d) *La place particulière des magistrats* : les 8000 magistrats représentent la plus grande part des cadres supérieurs du ministère : leur place dans les instances de concertation est donc un sujet qui concerne tous les agents du ministère. Aujourd'hui, ils sont généralement désignés comme experts permanents, convoqués par l'administration, dans les CT ministériel et locaux : ce n'est pas totalement satisfaisant (être expert en tout pourrait conduire à ce que cette expertise même soit contestée), et ce n'est pas égalitaire (en l'absence de règles, cela relève de la seule appréciation du président de chaque instance : et donc, par hypothèse, ce ne sera pas la même appréciation dans toutes les instances).

Il existe par ailleurs une structure particulière : la commission permanente d'évaluation (CPE), réactivée à l'issue du rapport de la commission du renouveau du dialogue social dans les juridictions présidée par Serge Vallemont, et réunie régulièrement aujourd'hui. Elle est parfois perçue plus comme un lieu d'information que de concertation ou d'élaboration collective, mais elle a le mérite d'associer l'ensemble des représentants des personnels des services judiciaires qui entendent les mêmes choses au même moment. Mais l'ambiguïté de la définition de sa fonction (lieu d'information, de consultation, de réunions de travail avec les représentants des personnels) découle de la difficulté d'articuler correctement son activité avec les autres instances officielles. Ainsi, la mise en place du logiciel d'émission des messages d'alerte (« EMMA ») pourrait relever aussi bien des CHSCT.

Néanmoins, par leur seul nombre, les magistrats pèseraient dans la composition du CT s'ils en étaient électeurs, mais on peut se demander combien de membres pourraient siéger physiquement dans l'instance. On pourrait alors imaginer de compléter cette participation par des sièges préciputaires, à l'image de ce qui se fait au comité technique central de la police afin d'y garantir la présence d'un commissaire malgré leur faible nombre dans les effectifs totaux de policiers : le CT serait donc l'instance de concertation normale relative à la magistrature (statut, organisation) comme les CHSCT le sont pour la sécurité et les conditions de travail. Cette organisation présenterait beaucoup d'avantages, mais compte-tenu de son ampleur, elle nécessitera beaucoup d'expertises, de réflexions et de procédures de modification du dispositif juridique : un tel changement ne pourra pas intervenir rapidement, vouloir se fixer cet objectif reviendrait, en fait, à préconiser de ne rien faire. La proposition immédiate est donc de clarifier la présence aux CT des représentants des organisations syndicales de magistrats comme membres sans voix délibérative, en élaborant, en lien avec les services du ministère de la Fonction publique, un décret en conseil d'Etat pour donner une base réglementaire à cette présence. Dans ce ministère si cloisonné, la présence reconnue de représentants de toutes les catégories dans les mêmes instances est absolument indispensable à la compréhension des problématiques de chaque acteur par l'ensemble des autres, ce qui est une nécessité pour que personne n'ait le sentiment que le dialogue est faussé.

2.6 Les modalités d'accompagnement du fonctionnement des instances

- a) *La question de savoir si les réunions préparatoires* sont une bonne ou une mauvaise pratique ne fait pas l'unanimité. On peut néanmoins estimer qu'il s'agit de bonnes pratiques, vu les avantages qu'elles comportent, si leur objet et leur portée sont dénués d'ambiguïtés, et notamment si il n'y a pas de craintes qu'elles conduisent à remplacer par des rencontres sans ordre du jour et sans compte rendu les réunions formelles qui seraient ainsi vidées de leur substance.
- b) *Il en va de même pour les réunions bilatérales d'échanges*, elles aussi sans ordre du jour, ni cadre, ni compte-rendu. Il est incontestable qu'elles peuvent contribuer à une réelle fluidité des échanges entre administration et représentants syndicaux. Mais elles nécessitent une réelle maîtrise pour ne pas laisser prospérer d'inquiétude sur ce qui est dit en « off » aux uns et aux autres, et ne pas donner à penser qu'il y pourrait y avoir des interlocuteurs privilégiés, ce qui vicierait inéluctablement la suite de la discussion.
- c) *Beaucoup de groupes de travail* sont mis en place sur des sujets variés, mais leur organisation n'est pas toujours structurée : les points d'étape ne sont pas toujours réguliers, les bilans n'en sont pas toujours tirés, et l'information est trop rarement donnée aux agents. De ce fait, non seulement l'administration s'expose à ce que son action ne soit pas connue donc ne soit pas comprise, mais c'est la richesse des échanges qui est souvent perdue.
- d) *Au total il en ressort pour l'ensemble des acteurs un rythme de réunions* particulièrement soutenu, pour des résultats qui ne sont pas jugés à la hauteur des efforts fournis par les uns et les autres. Les représentants du personnel ont parfois l'impression d'être noyés sous les convocations et de ne plus arriver à suivre les dates et leurs changements, alors que ce qui leur paraît être les sujets importants ne sont pas traités ou pas aux bons moments. Et les enjeux de certains sujets qui ont un impact sur le fonctionnement de l'institution (Chorus, ONP, Harmonie) et sur la vie quotidienne des agents (comme le changement récent des règles en matière de logements de fonctions...) ne sont perçus que trop tard, ce qui accentue l'impression de beaucoup travailler mais pour passer à côté de l'essentiel. Comme, de plus, il s'installe parfois une certaine confusion sur la portée des échanges (concertation, information, chambre d'enregistrement ?) les représentants syndicaux ont parfois l'impression d'entendre « Nous sommes là pour vous écouter, pas pour vous apporter de réponses ».
- e) Enfin, il apparaît que l'obligation légale de négocier pendant le délai de préavis d'une cessation concertée du travail est bien souvent omise. Peut-être est-ce dû au fait que les destinataires d'un préavis de grève se sentent bien démunis pour répondre à la revendication à l'origine du mouvement ? Il n'empêche que l'obligation de négociation doit être rappelée et mise en œuvre.

Il ressort essentiellement de cet examen des instances et lieux de concertation qu'un des sujets essentiels est le choix du bon niveau pour organiser une concertation. Il faut partir du principe qu'une instance de décision ne saurait faire l'économie d'une instance de concertation. L'objet de la rationalisation de la carte des instances n'est pas essentiellement d'en réduire le nombre (encore qu'il doit être l'objet d'une attention permanente pour éviter une trop grande dispersion) mais « de faire davantage correspondre les lieux de

dialogue social et les lieux de décision ayant une incidence sur la vie des agents »⁷ Il est donc essentiel que le mécanisme de prise de décisions soit compréhensible, afin de concilier au mieux la recherche de la plus grande proximité des services et celle des instances de décision qui ont accès à l'information utile et aux moyens d'action. Cette remarque peut sembler relever de l'évidence : ce n'est pas si vrai alors que, par exemple, dans toutes les administrations, la gestion de la masse salariale et celle des ressources humaines sont de moins en moins dans les mêmes mains.

La clarté de l'enjeu (information, consultation, concertation, négociation), découle donc largement des marges de manœuvre perceptibles des interlocuteurs. D'où la nécessité pour les représentants du personnel de savoir dans quelle mesure leur interlocuteur est en capacité de prendre en compte leurs observations ou leurs demandes ou de s'en faire l'écho.

II. L'amélioration de la coordination

I Le pilotage et la coordination

I.1 La gestion des corps communs :

La mise en place des corps communs au ministère est une innovation qui ouvre de grandes possibilités de mobilité et de parcours professionnels enrichis, mais qui oblige l'administration à travailler autrement. L'activité syndicale en est aussi impactée. Il s'agit de construire ex nihilo une procédure de pilotage partagé harmonisant des pratiques différentes (par exemple la définition des vacances de poste à afficher avant une CAP, le délai de résidence dans un poste jugé souhaitable avant une mutation, les modalités de rapprochement de conjoints ou les modalités de classement des demandes pour maximiser la satisfaction des agents, les cas où se justifie la diffusion de postes à profil). Même si la définition de critères communs ne pouvait être instantanée, elle est inéluctable à terme : autant que la démarche commence à se faire sentir rapidement. Mais sur un sujet aussi complexe, l'expérience acquise des difficultés nombreuses et redoutables que recelait ce projet plaide pour l'adoption d'une méthodologie concertée : fixation des calendriers, modalités de préparation avec les représentants du personnel, fixation des critères que souhaitent examiner les commissions pour permettre à l'outil informatique de délivrer les informations utiles). Cela n'évitera pas les difficultés mais devrait permettre de les surmonter moins difficilement, surtout si les administrations adoptent en parallèle une méthode de préparation commune qui leur permette de parler d'une même voix.

Au-delà de la seule tenue des CAP, la réussite de la mise en place des corps communs dépendra aussi de la gestion concrète des mobilités, ce qui passe par l'actualisation du référentiel métiers dans les différents services et l'accompagnement en formation des agents, notamment lors de la prise de poste dans une nouvelle administration.

Enfin, les logiques de gestion devraient conduire à examiner la possibilité de déconcentrer la gestion et la CAP du corps des adjoints administratifs, car les effectifs permettraient de l'envisager pour certaines compétences. Mais dans la mesure où les règles communes ne sont pas encore stabilisées et où de nombreuses questions restent posées sur les cohérences des cartes administratives, cette hypothèse est aujourd'hui manifestement prématurée.

Circulaire d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat. Dispositions relatives à l'organisation et à la composition des comités techniques

Il ressort néanmoins de cette expérience difficile, comme de celle des élections professionnelles, que la place et le rôle du secrétariat général ne sont pas encore stabilisés. Il faut dire que sa création reste récente (sept ans), mais le fait que en si peu de temps cette structure ait connu quatre Secrétaires généraux est peut-être une cause mais plus sûrement un symptôme de la difficulté de créer et de faire vivre une telle innovation. Aujourd'hui, entre chasse aux doubles emplois et recherche de mutualisation d'une part et nécessité de déconcentration d'autre part, la « subsidiarité » au sein du ministère est à repréciser : quel doivent être les rôles respectifs du secrétariat général et des directions, mais aussi quelle répartition des responsabilités entre administrations centrales et services territoriaux, et entre service territoriaux eux-mêmes ?

Chaque ministère, selon son organisation et ses caractéristiques de fonctionnement, a défini la mission, le positionnement et les moyens de son secrétariat général. Entre le secrétariat général stratège en matière RH (comme par exemple celui du ministère de l'Economie et des Finances) et le secrétariat général gestionnaire (comme celui des ministères sociaux à qui est rattachée la totalité de la gestion des personnels), toutes les nuances sont imaginables. A la Justice, ne serait-ce que du fait de la coexistence de plusieurs réseaux territoriaux correspondant à des missions très différentes, la « gestion unifiée » impliquerait une centralisation dont l'efficacité est difficile à imaginer. La fonction du secrétariat général doit donc plutôt être d'assurer la mise en œuvre cohérente des politiques ministérielles, en garantissant l'élaboration des méthodologies cohérentes nécessaires et des outils de suivi et d'évaluation associés. La mise en œuvre effective ne peut que revenir aux directions, seules à même de réussir une conduite de l'action adaptée aux réalités et aux contraintes des services.

Un ministre engage ses administrations sur nombre de politiques, soit gouvernementales soit ministérielles, et rares sont celles qui ne relèvent que d'un seul service. Il faut donc organiser la conduite de nombreux projets, souvent de grande complexité, aux enjeux politiques et sociaux évidents, parfois dans des délais très contraints : sur beaucoup d'entre eux, et en tout cas ceux qui concernent les ressources humaines, le rôle de chef de projet ne peut être assumé que par le Secrétaire général. Peut-être la méthodologie de la conduite en mode projet doit-elle être mieux affirmée, en organisant systématiquement « une véritable direction de projet, et les outils qui doivent y être associés, une répartition concertée des tâches, une communication efficace et des décisions stables »⁸. La coordination entre les sous-directeurs chargés de la gestion des ressources humaines doit continuer à se renforcer naturellement, par les réunions et les échanges de documents et d'informations qui ne manquent pas d'être de plus en plus fréquents. Mais, au-delà de la seule coordination, l'enjeu est d'arriver à construire de véritables doctrines ministérielles.

Dans cette fonction stratégique de coordination et d'harmonisation, le Secrétaire général, a donc un rôle stratégique à assumer dans la mise en cohérence d'ensemble. Le ministère se doit, comme les autres, d'élaborer son plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines ministériel. Chaque direction mène bien entendu ses études, mais la cohérence d'ensemble doit en être bien assurée, et devrait conduire à constituer un véritable « schéma directeur RH », à la fois somme des plans de chaque direction, élaborés à partir des données présentées aux CAP et CCP, et prenant en compte les évolutions démographiques, la formation, l'impact des nouveaux outils, et mise en cohérence intégrant notamment la dimension « égalité entre les femmes et les hommes », ou la gestion des âges et les conditions d'emploi des seniors. Le Secrétaire général doit ainsi être le garant de la réalisation du schéma directeur RH ministériel, assurant une présentation harmonisée des plans de gestion prévisionnelle des ressources humaines, à présenter en Comités

⁸ Mission de l'Inspection générale des services judiciaires relative à la préparation des élections professionnelles au ministère.

techniques. Sur cette base, il serait possible d'envisager un accord-cadre ministériel pour la mise en commun d'actions d'intérêt ministériel, permettant, sans remise en cause des actions et des partenariats existants de développer ou diversifier le champ de l'offre interne, de la décloisonner, de mettre en œuvre un plan de formation des cadres interdirectionnel, de positionner les plates-formes en matière de formation locale.

1.3 L'organisation de l'administration centrale

Cette conduite de projet, animation d'une équipe hors de tout pouvoir hiérarchique, nécessite une organisation de la régulation d'ensemble. En effet, sans même parler des possibilités de blocages résultant de positions divergentes entre directions, les délais de rapprochement des points de vue entre services et de mise au point des dispositifs peuvent devenir facilement excessifs au regard du rythme de prise de décision demandé aujourd'hui. Or ces délais, de définition de priorités ou d'arbitrages trop tardifs, peuvent avoir des conséquences parfois très lourdes, comme les difficultés d'organisation des dernières élections professionnelles l'ont démontré. Avant d'en conclure qu'il faut tout soumettre à l'arbitrage de la Ministre ou des membres de son cabinet au risque de les submerger sous ce qui devrait relever du quotidien, il faudrait envisager le positionnement d'un chef de service de la synthèse qui permettrait d'équilibrer l'ensemble sans nuire à son dynamisme.

De la clarté de cette coordination entre directions, et de la clarté des modalités d'arbitrage en cas de difficulté à dégager une position commune, découle la crédibilité du dialogue pour les organisations syndicales qui doivent savoir si leur interlocuteur est mandaté pour représenter le ministère, ou sa direction, ou juste lui-même ...

Mais du fait de la confusion actuelle, nombre de difficultés ressenties localement par les organisations syndicales sont portées à la connaissance de l'administration centrale, avec les interlocuteurs habituels, sur le principe que « le débat est en centrale, l'interprétation régionale, la restriction locale »; puis, si la question ne se règle pas, c'est alors le cabinet de la ministre qui est saisi, voire la ministre elle-même. Pour mieux organiser ce système d'appel en cascade qui ne permet pas toujours de traiter la question le plus objectivement possible, ni le plus rationnellement, deux propositions peuvent être avancées :

- Instaurer un « médiateur » du dialogue social, identifié en un lieu neutre, pour dire la norme et la règle établie quand il sera saisi du « dysfonctionnement » tel que perçu, à tort ou à raison, par les organisations syndicales, et rechercher éventuellement des compromis.
- Identifier un interlocuteur au sein du cabinet, un « conseiller social » comme il en existe dans beaucoup de ministères, pour analyser et « pré-traiter » les questions de portée collective qui devront être tranchées politiquement.

De plus, il manque, dans les administrations, un développement de la fonction de « contrôle interne de la qualité RH » comparable à celui impulsé aujourd'hui pour le contrôle interne de la qualité budgétaire et comptable. Des procédures de contrôle interne de la qualité de la gestion RH passeraient obligatoirement par la qualité du dialogue social qui en est un élément constitutif absolument essentiel. Ainsi, chaque direction organise sous une forme plus ou moins élaborée une veille sociale dans ses services. Leur mise en commun pourrait permettre la mise en place d'un « observatoire » des relations sociales au sein du ministère, qui passerait par l'analyse d'un certain nombre d'indicateurs concertés (tels que, par exemple, le nombre de préavis de grève dont le nombre de ceux suivis d'effet, le nombre de deuxième réunion de comités techniques avec une unanimité des représentants du personnel maintenue contre le projet, le délai de réponse aux courriers des organisations syndicales indiquant par exemple le pourcentage de réponses dans un délai de deux mois...). Ces indicateurs feraient utilement l'objet d'une discussion avec les

représentants syndicaux, pour éviter le double écueil d'une collecte de chiffres sans signification ou d'une recherche de chiffres tellement précis qu'ils n'existent pas et qu'ils ne seront jamais fournis ou présentés sous une forme tellement approximative qu'ils en perdront tout intérêt.

Le rapport du médiateur serait aussi un élément intéressant de cette analyse, et l'ensemble pourrait faire l'objet d'un chapitre du bilan social, et d'un examen particulier indépendant de l'examen d'ensemble du bilan social par le CT.

Ce contrôle interne de la qualité RH pourrait ne pas se limiter à la qualité du dialogue social, mais aussi s'appuyer sur d'autres facteurs (exploitation des données issues de l'activité des commissions de secours, des enquêtes des CHSCT, recensement des incidents de paiement de rémunérations aux agents mutés, de trop-versés à rembourser ou d'allocations enfants handicapés, réalisations du plan triennal d'insertion des handicapés...) pour arrêter les indicateurs de qualité et de contexte, qui permettraient de mettre en place une démarche continue d'amélioration. Le bilan social remplira alors non seulement sa fonction d'outil de connaissance à laquelle nous sommes désormais habitués, mais aussi pourra continuer à remplir toujours davantage sa fonction d'outil de pilotage partagé.

Dans cette optique, les compétences techniques et professionnelles affectées au secrétariat général devraient être renforcées, pour apporter une valeur ajoutée plus significative : en effet, la présence de certaines expertises ne peut être garantie en permanence dans chacune des directions ; en revanche, leur présence au secrétariat général au profit des projets de l'ensemble du ministère serait nécessaire : l'objectif n'est pas seulement d'une mutualisation pour éviter les doubles-emplois, mais bien d'avoir la capacité de mettre une compétence à portée des gestionnaires qui en ont besoin par exemple en matière de veille juridique statutaire. De même, le pilotage et l'animation des réseaux ministériels nécessitent de fortes compétences particulières pour harmoniser les pratiques et créer les outils (réseaux des médecins, avec médecins coordonnateurs national et régionaux), assistants de service social avec les conseillers référents régionaux, ou bien le réseau plus récent des ingénieurs.

1.4 La gestion des corps interministériels (assistants de service social) :

Comme pour la gestion des corps communs, la gestion des corps interministériels nécessite une réelle organisation de conduite de projet pour organiser les modalités d'information que les agents sont en droit d'attendre sur les procédures qui vont dorénavant être mises en œuvre pour assurer leur gestion.⁹ Le secrétariat général a un rôle de chef de file à assurer si le ministère souhaite pouvoir peser dans la gestion du nouveau corps et assurer la prise en compte des intérêts légitimes des agents comme ceux des directions d'emploi.

Dans ce contexte, le projet de localisation de regroupement des services du ministère dit du *millénaire* ne doit pas être perçu que comme une contrainte (ce qu'il est aussi, à l'évidence) mais aussi comme une chance unique pour une organisation des relations entre directions centrales à la hauteur des exigences du travail collaboratif aujourd'hui. Le rapprochement des services doit bien entendu s'accompagner d'une réflexion sur les possibilités de mutualisation et de synergie des équipements, des locaux et des matériels, mais au-delà, il faudrait surtout qu'il s'accompagne d'une réflexion sur une organisation de travail collectif, transversal « en mode projet », sur l'ensemble des nombreux défis que le ministère a à traiter.

⁹ cf. courrier de Madame la Ministre aux assistants de service social du personnel du 13 mars 2013

2 La déconcentration et l'articulation des niveaux :

2.1 Les relations entre services

Les évolutions des relations entre services ne concernent pas que les relations au sein de l'administration centrale. L'articulation de l'activité entre centrale et services territoriaux et entre services territoriaux est aussi à réévaluer en permanence. Ainsi, la circulation de l'information n'est pas à la hauteur des attentes des cadres et des agents des services territoriaux. En effet, malgré la qualité technique des outils, l'échelon local se sent parfois peu informé car l'information arrive souvent tardivement, et n'est pas toujours accessible sur le site du ministère. Mais l'information entre services territoriaux n'est pas toujours jugée satisfaisante: par exemple pour les services judiciaires, il s'agit de l'information du tribunal d'instance par le TGI, du TGI par la cour d'appel, de la cour d'appel par l'administration centrale, en attendant la structuration des relations entre la cour d'appel et le responsable de BOP et entre le responsable de BOP et l'administration centrale. Le système de dialogues de gestion en cascade qui aurait dû se mettre naturellement en place du fait de la LOLF selon le rapport Vallemont, peine manifestement à se mettre en place. Là encore, une fois connues les conclusions de la mission sur la Juridiction du XXI^{ème} siècle, une analyse des mécanismes concrets méritera d'être conduite en accompagnement des décisions de principe qui pourront être prises.

Un exemple de la circulation de l'information en direction des cadres locaux qui n'est plus tout à fait celle correspondant à notre époque est dans le retour des avis formulés par les CAP: alors que les organisations syndicales s'efforcent d'adresser le plus vite possible leurs informations à leurs mandants (et parfois peut être en confondant vitesse et précipitation, par l'envoi d'informations non encore définitives, donc encore susceptibles d'être démenties, telles que la position des CAP avant la fin de ses délibérations), les administrations centrales ont toujours des rythmes de validation interne qui se traduisent par l'envoi de la même information plusieurs jours après. Le souci d'exactitude est bien entendu essentiel ; mais, s'agissant d'informations que tous les gestionnaires attendent avec impatience, il serait nécessaire de s'organiser collectivement pour réduire significativement les temps de validation et de transmission.

Mais derrière l'accès rapide à l'information pertinente surgit la question du rôle des différents acteurs. On peut ainsi entendre : « *Localement on ne peut rien, Tout dépend de la centrale* » et « *En centrale on ne peut rien, ça dépend des chefs de service ou des chefs de juridiction ou de cour* ». Les difficultés ressenties par les représentants syndicaux quand ils demandent à savoir qui est responsable de quoi ne traduisent pas une difficulté propre au dialogue social, mais bien un malaise plus profond de l'ensemble des services du ministère.

Alors qu'un des effets espérés de la LOLF était la réduction de l'éloignement des structures de dialogue et des structures de gestion, la distance s'est en fait accrue : quel qu'en soit le bien-fondé, les fusions de directions, la création des plates-formes RH, l'identification des responsables de BOP ont éloigné les lieux de gestion de l'activité quotidienne. Il en est d'ailleurs de même avec les transferts des cellules de gestion des arrondissements judiciaires vers les SAR, puis les effets de centralisation de gestion avec Chorus.

L'adaptation de l'organisation du dialogue de gestion ne peut donc que rester à l'ordre du jour, dans un processus d'amélioration continue des dispositifs mis en place. Mais quelles que soient les évolutions futures du dispositif, se posera à terme la question place des organisations syndicales dans ce dialogue de gestion, et notamment par son articulation avec les CT régionaux dotés de leurs nouvelles compétences. Là aussi, le principe qui ne manquera pas de s'affirmer est celui de la correspondance entre les lieux de décision et les lieux de concertation, y compris, si nécessaire, en recourant à la possibilité

de concertation et d'échanges dans des instances informelles locales. La question de la bonne instance au bon niveau suit mécaniquement la question de la bonne organisation du processus de décision.

Symétriquement, aujourd'hui, certains responsables locaux se vivent comme des « incapables majeurs », tantôt sans pouvoirs juridiques de s'engager, tantôt sans moyens pour répondre aux nécessités de l'action même les plus limitées. Il conviendrait par exemple d'étudier la possibilité d'instaurer une « part réservataire » à disposition de ceux des chefs de service ou de juridiction qui en sont aujourd'hui dépourvus, pour leur permettre de réaliser rapidement de petits travaux ou de petites acquisitions répondant à des demandes jugées fondées des CHSCT.

2.2 Les plates-formes interrégionales: des outils pour l'organisation des services

De création récente, avec des difficultés matérielles et humaines de mise en place, des remises en cause du champ de leur mission pendant le processus de création, des interrogations sur leur rattachement et leur fonctionnement, avec des reproches comme celui –incontestable- d'une centralisation qui fait disparaître certains aspects d'une gestion de proximité, et celui –peut être moins insurmontable à terme- d'être une « usine à gaz », la naissance des plates-formes a été douloureuse. Il est vrai qu'on y retrouve les difficultés de fonctionnement déjà analysées sur d'autres sujets : méthodologie mise en place trop tardivement, calendrier et répartition des tâches définies progressivement, d'où des décisions elles-mêmes tardives conduisant à remettre en cause des arbitrages déjà rendus et des mises en œuvre déjà engagées, avec une visibilité limitée pour l'ensemble des acteurs sur les résultats à espérer ou à redouter de ces structures. Mais il est vrai que le sujet n'était simple à aucun égard.

Néanmoins, ces unités commencent à prendre toute leur place dans le paysage et font progressivement preuve de leur capacité à assurer les responsabilités qui leur sont confiées, par exemple de payer les factures des services rattachés même si la montée en puissance n'est pas encore achevée.

Les plates-formes regroupent des compétences précises au service de tous et développent aujourd'hui une démarche de contractualisation avec les services du ministère. Elles devraient être mises de plus en plus à contribution par les services territoriaux, par exemple pour l'accompagnement du changement. Pour ce qui concerne le champ de cette étude, elles seront ainsi de plus en plus sollicitées pour contribuer au dialogue social local, ce qui sera d'ailleurs la preuve de leur réussite. Cette contribution, déjà très importante par l'action des médecins, des assistants de service social, des inspecteurs, se prolongera sur d'autres champs, par exemple par leur contribution au bilan social local. De ce fait, la réflexion sur l'organisation et le pilotage des plates-formes n'est pas aujourd'hui aboutie, et l'engagement d'une démarche de projet de service, en lien avec les services partenaires pourrait être un bon outil pour mettre en place l'organisation de ces structures. Il faudra non seulement permettre aux agents du ministère et à leurs représentants de savoir qui fait quoi, mais aussi asseoir un fonctionnement et une gestion à la hauteur de l'accroissement des tâches et de leur taille. Ainsi il leur faudra bien organiser les travaux des CT, qui sont être créés dans toute structure de plus de 50 agents.

III. Un « agenda social » ?

De nombreux sujets sont donc susceptibles de faire l'objet de négociations avec les organisations syndicales ministérielles. D'où la nécessité de prioriser et d'établir un « agenda », comme l'administration pénitentiaire le pratique depuis plusieurs années, des discussions à mener, selon leur degré d'urgence et les articulations nécessaires avec d'autres travaux, dont notamment les négociations ouvertes par la ministre de la Fonction publique sur plusieurs chantiers essentiels. (ce qui répond à une autre proposition de l'IGSJ : « anticiper la parution des textes en exploitant les données acquises et en intégrant les opérations prévisibles »).

Préparer la réunion du comité de suivi de la charte sur le dialogue social en engageant un recensement des pratiques, des moyens, des locaux ..., puis ouvrir la discussion de mise à jour, y compris des décharges, dans le cadre qui résultera des travaux menés aujourd'hui par la Fonction publique.

Réunir le comité de suivi prévu par le protocole ministériel du 15 juillet 2009 sur l'utilisation de l'Intranet et de la messagerie pour faire le bilan (du protocole, et de ses déclinaisons par service) qui permettra de mener à bien dans les délais raisonnables la mise à jour que rendra nécessaire l'adoption de l'arrêté-cadre de la Fonction publique (septembre 2013 ?)

Organiser la réécriture d'une nouvelle circulaire sur les moyens des organisations syndicales du ministère en remplacement des circulaires de 1992 et 1995 après l'adoption par le ministère de la Fonction de la circulaire ou de la charte de la qualité du dialogue social dans la Fonction publique.

Selon l'adoption d'un protocole d'accord négocié actuellement par le ministère de la Fonction publique, ouverture d'une négociation ministérielle sur les garanties professionnelles dues aux représentants des OS déchargés d'activité.

Dresser un bilan de fonctionnement des nouvelles instances : CT, CHSCT, en vue de modifier si nécessaire la cartographie des instances avant les prochaines élections.

Engager la réflexion et les concertations avec les organisations syndicales sur l'organisation des prochaines élections professionnelles.

Engager la concertation avec les organisations syndicales sur la mise en œuvre (objectifs, moyens d'action, conditions de réussite) du protocole d'accord du 8 mars dernier sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique, dont l'élaboration du rapport de situation comparée à insérer dans le bilan social qui devra fonder un plan de réduction des inégalités.

Elaborer un plan de GPRH ministériel (un « schéma directeur RH ») à la fois somme des plans de GPRH des directions, élaborés à partir des données présentées aux CAP et CCP, et mise en cohérence intégrant notamment la dimension « égalité entre les femmes et les hommes », ou la gestion des âges et les conditions d'emploi des seniors; à présenter en Comités techniques), puis, sur cette base, élaboration d'un accord-cadre formation ministériel, permettant, sans remise en cause des actions existantes y compris des partenariats existants, d'amplifier les complémentarités, et le décloisonnement au niveau des plates-formes RH, ou de la formation des cadres.

Et il serait donc nécessaire d'engager très vite une discussion pour établir un « accord de méthode » avec les OS, établissant un programme de travaux (et précisant

éventuellement la répartition des rôles) de ce qui devra être discuté au niveau ministériel seul, ce qui appellera d'abord des travaux par directions ou au contraire ce qui semble devoir appeler une déclinaison par directions ou services, après un « accord-cadre » ministériel. En tout état de cause, les éléments d'information et les constats de situation jugés à priori nécessaires pour un débat informé devront être définis, pour engager les enquêtes (recensement internes, missions d'évaluation demandées aux inspections...) Il convient que plus jamais, dans aucun service, réapparaisse les sentiments d'une « absence de véritables échanges de fond » ainsi que d'un « caractère unilatéral et directif des décisions prises (...) dans un domaine d'intérêt partagé » et « une absence de méthode, que ce soit dans le dialogue avec les directions ou les organisations syndicales », relevés en l'occurrence par le rapport de la mission de l'IGSJ relative à la préparation des élections professionnelles au ministère.

Liste des propositions

1°) Engager le bilan de l'application de la charte du dialogue social adoptée au ministère de la Justice en mars 2010, pour prendre en compte l'expérience acquise, dans la transposition -dans des délais raisonnables- des dispositions interministérielles de la circulaire ou de la charte de la qualité du dialogue social dans la Fonction publique qu'élabore le ministère de la Fonction publique, et pour surmonter les difficultés constatées. Engager la réflexion avec les organisations syndicales sur l'organisation des réunions prévue par l'accord du 8 mars sur l'égalité entre les femmes et les hommes afin de faciliter une meilleure représentation des femmes dans les délégations.

2°) Organiser la réécriture d'une nouvelle circulaire sur les moyens des organisations syndicales du ministère en remplacement des circulaires de 1992 et 1995, dès l'adoption par le ministère de la Fonction Publique des dernières modifications réglementaires en cours de mise au point.

Continuer à appliquer à la DAP des règles de décompte des autorisations syndicales d'absence adaptées aux spécificités des fonctions, notamment postées, d'un contingent d'autorisations d'absence calculé selon le droit commun.

3°) Réunir le comité de suivi pour faire le bilan de l'application du protocole ministériel du 15 juillet 2009 sur l'utilisation de l'Intranet et de la messagerie, pour transposer dans des délais raisonnables les dispositions interministérielles de l'arrêté-cadre de la fonction publique sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les agents, mais aussi par les organisations syndicales.

4°) Préparer la transposition au ministère du protocole d'accord Fonction Publique/Organisations Syndicales sur le statut de représentant syndical.

5°) Dresser collectivement le bilan des nouvelles règles de fonctionnement des comités techniques : évaluation des pratiques des administrations sur la convocation des experts, recensement et évaluation des 2èmes délibérations après rejet unanime des représentants du personnel en première lecture, prise en compte des amendements, délais de convocation, de remise de documents.

6°) Dresser collectivement le bilan des nouvelles règles de fonctionnement des CHSCT : comment les nouvelles compétences sont-elles appréhendées, partagées, les outils utilisés pour les travaux sont-ils suffisants, quel bilan des présidences tournant chaque année ? Evaluation de la suppression des comités spécifiques dans les établissements pénitentiaires de 50 à 200 agents ?

7°) Mise en place de l'information des CAP des suites données à leurs avis et des motifs de non-suivi ? (la simple mention « l'évaluation est maintenue car elle correspond à l'activité de l'agent » ne valant pas motivation.

8°) Organiser la présentation aux CAP et CCP des données générales de l'évolution du corps, nécessaires à la gestion prévisionnelle des RH.

9°) Maintenir autant que nécessaire la participation des représentants d'une CAP aux concertations menées sur les réformes statutaires de ce corps.

10°) *Commissions de réforme* : redéfinir, en concertation avec les organisations syndicales concernées, les procédures à mettre en œuvre, et rendre accessible l'information, par diffusion ou par mise en ligne accessible à tous les services.

11°) Préparer en concertation avec les organisations syndicales un décret officialisant la représentation des magistrats dans les comités techniques, avec voix consultative.

12°) Etudier en profondeur la possibilité et les conditions de création d'une structure de concertation avec les personnels en fonction dans les services d'insertion pénitentiaires d'insertion et de probation. De préférence, un CTP spécial, soit à défaut l'organisation d'un mode de consultations des comités techniques existants.

13°) Calibrer correctement le temps de préparation des instances consultatives, pour justement permettre d'éviter le dérapage de la durée de réunion des instances proprement dite

14°) Veiller à la convergence des critères de gestion appliqués au sein de chacun des corps communs, et à l'opérationnalité des outils informatiques permettant aux membres des CAP de les suivre.

15°) Instaurer un « médiateur » du dialogue social, et un « conseiller social », interlocuteur identifié au cabinet en cas de situation conflictuelle à arbitrer.

16°) Mettre en place des modes de résolution interne des désaccords entre directions plus fluides, pour éviter que tout remonte à l'arbitrage de la Ministre ou de son cabinet avant que les possibilités de consensus et de compromis aient toutes été explorées : positionner un chef de service de la synthèse pour équilibrer le dispositif.

17°) Développer la notion et l'organisation d'un contrôle interne de la qualité RH dont le dialogue social est l'indicateur premier, en mettant en place un « observatoire des relations sociales » par l'analyse d'un certain nombre d'indicateurs (par exemple, nombre de préavis de grève dont préavis suivis d'effet, nombre de 2ème réunion avec toujours total des votes contre, délai de réponse aux OS avec le pourcentage de réponse dans un délai de deux mois...) et du rapport du médiateur

18°) Analyser et décloisonner les formations à l'encadrement et au management.

19°) Affecter une « part réservataire » aux gestionnaires (président de TI, de TGI) pour leur permettre d'engager sans délai de petites dépenses d'hygiène et de sécurité ou en matière d'organisation des services

20°) Engager une démarche de projet de service des plates-formes pour assurer l'offre de service annoncée dans les contrats et la développer (accompagnement du changement, appui au dialogue social local)

21°) Engager la concertation avec les organisations syndicales sur la mise en œuvre (objectifs, moyens d'action, conditions de réussite) du protocole d'accord du 8 mars dernier sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique, dont l'élaboration du rapport de situation comparée à insérer dans le bilan social qui devra fonder un plan de réduction des inégalités.

22°) Elaborer un plan de GPRH ministériel (un « schéma directeur RH ») à la fois somme des plans de GPRH des directions, établis à partir des données présentées aux CAP et CCP, et mise en cohérence intégrant notamment la dimension « égalité entre les femmes

et les hommes », ou la gestion des âges et les conditions d'emploi des seniors, à présenter en Comités techniques. Puis, sur cette base, élaboration d'un accord-cadre formation ministériel, permettant, sans remise en cause des actions existantes y compris des partenariats, de renforcer les complémentarités et le décloisonnement des dispositifs, au niveau des plates-formes comme de la formation des cadres.

23°) Au vu du nombre et l'ampleur des sujets à traiter, engager une négociation avec les OS sur un « **accord de méthode** » organisant « **l'agenda social** », donc, définissant le calendrier envisagé et la méthodologie : programme des travaux (précisant éventuellement la répartition des rôles) de ce qui devra être discuté au niveau ministériel seul, ce qui appellera d'abord des travaux par directions ou au contraire ce qui semble devoir appeler une déclinaison par directions ou services, après un cadrage ministériel. En tout état de cause, les éléments d'information et les constats de situation jugés à priori nécessaires pour un débat informé devront être définis, pour engager les enquêtes (recensement internes, missions d'évaluation demandées aux inspections...)

Annexe I : Lettre de mission



Paris, le 10 DEC. 2012

LA GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Monsieur le Directeur,

A la demande du Premier ministre j'ai engagé de profondes réformes au ministère de la justice afin de moderniser l'institution judiciaire et lui permettre de répondre aux multiples enjeux auxquels elle est aujourd'hui confrontée.

Je suis profondément attachée à la qualité du dialogue social considérant que ces réformes ne pourront se réaliser qu'avec les près de 80.000 agents du ministère de la justice.

Or depuis mon entrée en fonction, j'ai pu constater que le fonctionnement et la qualité du dialogue social du ministère de la justice pouvaient être améliorés.

J'ai en effet été informée de difficultés de fonctionnement des instances internes de concertation telles que les commissions administratives paritaires, les comités techniques directionnels et ministériel ou encore les comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail départementaux et ministériel, de difficultés d'exercice des droits syndicaux et de pratiques différentes selon les directions de mon ministère concernant par exemple la gestion des corps communs. La diversité des corps et des personnels et les discussions en cours avec la fonction publique ne peuvent justifier à eux seuls ces difficultés.

J'ai aussi conscience que le malaise exprimé aujourd'hui par les personnels n'est pas lié seulement au fonctionnement du dialogue social. Il existe une attente de sens, une demande de réforme et de participation aux réformes. Je sais aussi que sont portées des demandes sur le plan statutaire et indemnitaire.

Je m'emploie dans un autre cadre à traiter ces questions fondamentales.

La qualité du dialogue social doit faciliter le travail de concertation que je veux conduire sur toutes ces questions.

.../...

Monsieur Dominique LACAMBRE
Directeur
Fonds de solidarité
41-47, rue de la grange-aux-belles
75010 Paris

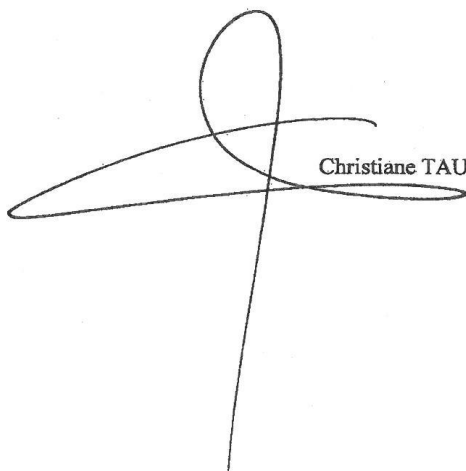
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

C'est la raison pour laquelle je souhaite que vous dressiez le bilan du fonctionnement du dialogue social au sein du ministère et que vous fassiez des propositions concrètes de son amélioration. Ces propositions pourront concerner la mise en œuvre d'outils techniques de fonctionnement du dialogue social. Elles auront notamment comme objectif de définir les contours des droits syndicaux et des pratiques des directions en prenant en compte les spécificités de chaque mission. Il s'agira aussi de déterminer les niveaux de mise en œuvre du dialogue social au sein du ministère.

Pour ce faire, je souhaite notamment que vous entendiez le secrétaire général qui vous apportera le soutien nécessaire à votre mission. Vous entendrez notamment les directeurs d'administration centrale, les organisations syndicales représentatives et toutes personnes que vous jugerez utile. Vous assisterez aux instances sociales que vous souhaitez. Les directions vous remettront toute la documentation dont vous auriez besoin.

Vous me remettrez votre rapport avant la fin du mois de février 2013.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Christiane TAUBIRA

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Organisations syndicales représentatives :

UNSA : M JF Forget, secrétaire général
UFAP : M D Besson, secrétaire général adjoint
Services judiciaires : M P Gilibert, secrétaire général
Mme Bruneau-Berchere, secrétaire générale adjointe
M H Bonglet, secrétaire général adjoint
PJJ : M L Hervé, secrétaire général
Mme C Berthé, secrétaire générale adjointe

CGT : UGSP-CGT : M M Astasie
Mme D Colin
Services judiciaires : M M Demoule, secrétaire général
Mme M Mottard, secrétaire générale adjointe
M J Theillard, secrétaire général adjoint
PJJ : M A Dru

Union des syndicats FO :
Pénitentiaire : M C Marques, secrétaire général, président de l'union
Personnels administratifs : M Y Sauthieux, secrétaire général
Personnels techniques : M P Bono, secrétaire général
Direction : M I Gombert
Services judiciaires : Mme A Jean, secrétaire générale
Mme I Besnier-Houben

C-Justice : Mme L Quirie, secrétaire générale
Mme N Delaunay

CFDT : M M Besseau
Mme Mireille-Aline Weber
Mme J Dabel-Clerin, secrétaire générale Spac-LH

FSU : PJJ Mme M Ines, secrétaire générale
M M Faujour, secrétaire général
Snepap : Mme C Cloarec, secrétaire générale
M S Roussilloux

USM : Mme V Valton, vice-présidente
M R Samas-Santafe

SM : Mme F Martre, présidente
M Xavier Gadrat, secrétaire national

FO Magistrats : Mme S Reeb

Administration centrale du ministère

Secrétariat général

M A Gariazzo, secrétaire général
M E Rebeillé-Borgella, ancien secrétaire général
M M Pélégry, expert de haut niveau auprès du Secrétaire Général.
M F Errera, chef du service de l'administration centrale
Mme F Dubo, sous-directrice de la synthèse des ressources humaines
Mme I Rineau, adjointe à la sous-directrice de la synthèse des ressources humaines
M C Garnier, directeur de projet SIRH/ONP
Mme S Reynes, chef du bureau des politiques ministérielles
M D Paris, chef du bureau des ressources transversales
M M Sampieri, chef du bureau de l'action sociale et des conditions de travail
M P Marcillère, sous-directeur de l'informatique et des télécommunications
M Pellegrin, expert de haut niveau auprès du Secrétaire Général

DSJ Mme V Malbec, Directrice
M E Corbaux, chef de service

Mme I Montagne, sous-directrice des ressources humaines de la magistrature
Mme V Andriollo, sous-directrice des ressources humaines des greffes
Mme C Allain-Feydy, chef du bureau du statut et de la déontologie
Mme H Volant, adjointe à la chef de bureau
Mme C Brunet, chef de bureau du recrutement, de la formation et des affaires générales
Mme B Djikpa, adjointe à la chef de bureau

DAP : M H. Masse directeur
M L de Galard, chef de service
Mme F Debaux, sous-directrice des ressources humaines et des relations sociales

DPJJ : M JL Dumas, Directeur
M Y Rousset sous-directeur
M L Jugeau chef de bureau

Services territoriaux :

Cour d'appel de Toulouse : M D Vonau, premier président

Cour d'appel de Douai : Mme Lottin, première présidente

M M Rubio-Gullon, conseiller chargé du secrétariat général

Mme M Moriss

Mme N Clauner

SAR : M P Dupriez Directeur délégué à l'administration interrégionale judiciaire

Mme A Torchy, responsable du service GRH

Mme C Mercier, adjointe à la responsable.

TGI de Lille : M E Negron, président

M. F Fevre, procureur de la République

Mme M-J Rivaux, directeur de greffe

Mme M-M Moueza, déléguée syndicale régionale du SGF/FO

Mme H Judes, déléguée régionale adjointe USM, secrétaire de section

Mme C Lecompte, conseiller syndical UNSA

M B Patout, CGT, président du CRAS de Douai

M E Perales-Aquino, CGT

Direction interrégionale de l'AP de Lille :

M A JEGO, Directeur Interrégional

Mme P Sticker

Mme A Broutin

Mme D Garay

UFAP : M L Scassellati

M. F Charlet

FO : M. F Bogaert

M. Y Laeneres

CGT : M. P Decary

Mme C Jolis

Direction de la PJJ : M J Laborde, Directeur territorial, président du CHSCT départemental

Entretiens téléphoniques :

M P-A BRETON, président du TGI de Lyon, président de la conférence des présidents

M. Jacques CHENEL, secrétaire général du syndicat national FO de la PJJ (SN FO PJJ)

Avec mes remerciements aux fonctionnaires, greffiers, greffiers en chef et magistrats de Lille et Douai pour leur accueil et leurs témoignages.

Annexe 3 : Textes interministériels de référence

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires (notamment article 8 à 9 bis)

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (*notamment articles 14 à 17*)

Loi 2010-751 relative à la rénovation du dialogue social dans la Fonction publique du 5 juillet 2010

Décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (*modifié par Décret n° 2012-224 du 16 février 2012*)

Décret n° 82-451 du 28 mai 1982 modifié relatif aux commissions administratives paritaires (*modifié par le décret n° 2011-183 du 15 février 2011*)

Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique (*modifié par le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011*)

Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (*article 1-2*)

Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 modifié relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires (*articles 10 à 15*)

Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat

Circulaire du 22 avril 2011 d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat. Dispositions relatives à l'organisation et à la composition des comités techniques

Circulaire interministérielle Fonction publique du 22 juin 2011 relative à la négociation dans la fonction publique

Circulaire d'application du décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 modifiant le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

Circulaire du 5 janvier 2012 relative au règlement intérieur-type des comités

Circulaire relative aux attributions et au fonctionnement des comités techniques du 31 décembre 2012