



ORDONNANCE « NEGOCIATION COLLECTIVE »

N°2021-174 DU 17 FEVRIER 2021

MAJ : 25/05/2022

Références

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

Sommaire

Quels sont les acteurs de ces négociations et accords collectifs ?	2
Quels sont les différents types d'accords pouvant être signés ?	3
Quels sont les domaines pouvant faire l'objet d'un accord collectif local ?	4
Les négociations collectives doivent-elles obligatoirement se dérouler en présentiel ?	4
Une négociation collective est-elle obligatoire pour l'élaboration du plan d'action relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes ?	6
Les accords collectifs peuvent-ils comporter des mesures réglementaires ?	6
Les accords collectifs peuvent-ils comporter des clauses ?	7
Qu'est-ce que le principe de faveur dans la négociation collective ? S'applique-t-il dans la fonction publique ?	7
Quelle règle est applicable pour la validité des accords collectifs ?	7
À quel acteur appartient l'initiative des négociations ?	8
Quelles sont les modalités à suivre pour la publication et l'entrée en vigueur d'un accord collectif ?	9
Les accords collectifs conclus peuvent-ils être modifiés a posteriori ?	10

Introduction

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

Les conditions d'application des articles 8 bis à 8 octies de la loi du 13 juillet 1983 (repris par le Titre II du Livre II de la Partie législative du Code Général de la Fonction Publique (CGFP)) sont définies par le décret n° 2021-904 du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique.

Quels sont les acteurs de ces négociations et accords collectifs ?

Au niveau local, prennent part aux négociations et accords collectifs, les acteurs suivants :

- **Les autorités administratives et territoriales** = ce sont les autorités compétentes pour prendre les mesures réglementaires que comporte l'accord ou pour entreprendre les actions déterminées qu'il prévoit. Exemple : Maire/Président.
- **Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaire** = ce sont les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège au sein du Comité Social Territorial (CST) placé auprès de l'autorité territoriale.

🔊 Jusqu'au renouvellement général des instances, les organisations syndicales représentatives ayant qualité pour participer aux négociations et signer l'accord collectif sont celles qui disposent d'au moins un siège au sein du comité technique (CT).

Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de moins de 50 agents, cet organisme est le Comité Social Territorial du Centre de Gestion auquel la collectivité (ou l'établissement public) est rattachée (*article L.221-4 du CGFP*).

🔊 Jusqu'au renouvellement général des instances, l'organisme consultatif de référence est le Comité Technique (CT) placé auprès du Centre de gestion.

Enfin, il est à noter que lorsque les négociations ont pour objet l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics, elles ne relèvent que des seules organisations syndicales représentatives au niveau national et des autorités nationales.

Au niveau de la fonction publique territoriale, sont représentatives au niveau national, les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) (*article L.221-1 et L.221-3 du CGFP*).

Quels sont les différents types d'accords pouvant être signés ?

Plusieurs accords doivent être distingués lorsque l'on évoque les négociations collectives. Cette distinction relève du niveau des négociations qui seront engagées (national, local ou encore uniquement l'un des trois versants de la fonction publique).

- Les accords-cadres

Préalablement à l'engagement d'une négociation, les accords-cadres **ont pour objet de déterminer la méthode applicable, les modalités et le calendrier de ces négociations.**

Ces accords-cadres, par application de l'article L.222-2 du CGFP, **peuvent être soit communs à la fonction publique de l'Etat, à la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ou spécifiques à l'une des trois fonctions publiques**, ou encore concerner des négociations engagées par un département ministériel ou les établissements publics qui en relèvent.

- Les accords de méthode

Les accords de méthode, comme pour les accords-cadres, ont pour objet de déterminer la méthode applicable aux négociations, les modalités et le calendrier de ces négociations.

A la différence des accords-cadres qui sont menés à un niveau national (communs aux trois versants ou propre à un versant de la fonction publique), **les accords de méthode sont employés pour tous les autres niveaux de négociation** (*article L.222-2 dernier alinéa du CGFP*).

L'article 1^{er} du décret du 7 juillet 2021 précise que les accords de méthode peuvent prévoir une formation à la négociation des participants, selon les modalités qu'ils fixent.

- Les accords collectifs

Ce sont les accords professionnels conclus entre les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités administratives et territoriales, à l'issue des négociations préalables (*article L.221-2 du CGFP*).

Les accords collectifs constituent les accords signés à l'issue des négociations collectives.

Quels sont les domaines pouvant faire l'objet d'un accord collectif local ?

L'article L.222-3 du Code Général de la Fonction Publique dresse **une liste** de 14 domaines qui peuvent faire l'objet d'accords collectifs, à savoir :

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

Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités administratives et territoriales compétentes peuvent engager des négociations **dans tout autre domaine**. **Toutefois, dans ce cas, les accords ne pourront pas comporter de mesures réglementaires ou de clauses ayant une portée juridique** (article L.222-4 du CGFP).

Les négociations collectives doivent-elles obligatoirement se dérouler en présentiel ?

L'article 2 du décret du 7 juillet 2021 ouvre la possibilité de tenir à distance les réunions organisés pour la préparation ou dans le cadre d'une négociation dans les conditions fixées par l'ordonnance n°2014-1329 du 6 novembre 2014 et le décret n°2014-1627 du 26 décembre 2014.

Les modalités d'organisation des réunions à distance peuvent être précisées, le cas échéant, dans un accord cadre ou un accord de méthode.

En application de l'ordonnance du 6 novembre 2014, le président du collège d'une autorité administrative peut décider qu'une délibération sera organisée au moyen de **trois modalités** :

- d'une conférence téléphonique,
- d'une visioconférence,
- ou de tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique (procédure écrite dématérialisée).

En conséquence, il apparaît opportun de considérer qu'il revient à **l'autorité territoriale** de décider de l'organisation à distance des réunions pour la préparation ou dans le cadre d'une négociation collective, selon les mêmes modalités.

Les modalités pratiques d'organisation des réunions à distance

Il est recommandé lors de la première réunion à distance, de présenter la ou les modalités pratiques de fonctionnement de la réunion à distance, et de préciser notamment, à l'issue de la réunion, les modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou échanges.

L'information des participants

Les participants à la réunion sont informés des modalités techniques leur permettant de participer à la réunion. La validité des réunions à distance est subordonnée à la mise en œuvre d'un dispositif permettant l'identification des participants.

De plus, l'administration est tenue de s'assurer que l'ensemble des participants a accès à des moyens techniques permettant leur participation effective pendant la durée de la délibération.

En cas d'incident technique, la réunion peut être reprise ou poursuivie dans les mêmes conditions.

La conférence téléphonique et la visioconférence

Il est recommandé à l'autorité territoriale de s'assurer de la présence des seules personnes habilitées à l'être et veiller également à ce que chacun puisse participer effectivement aux débats.

En début de séance et notamment dans le cadre d'une conférence téléphonique, l'autorité territoriale procède à l'appel des représentants des organisations syndicales.

La procédure écrite dématérialisée

L'autorité territoriale informe les participants de la tenue de la réunion par voie électronique, la date ainsi que l'heure de début et l'heure à laquelle interviendra, au plus tôt, sa clôture. Chaque participant est informé des modalités techniques leur permettant de participer à la délibération.

La réunion à distance est ouverte par un message de l'autorité territoriale à l'ensemble des participants, qui rappelle la date et l'heure limite pour la présentation des contributions.

À tout moment, l'autorité territoriale peut décider de prolonger la durée de la réunion. Dans ce cas, il en informe les participants.

Les observations émises par chaque participant sont immédiatement communiquées à l'ensemble des autres membres participants ou leur sont accessibles, de sorte qu'ils puissent y répondre pendant le délai prévu pour la réunion, afin d'assurer le caractère collégial de celle-ci.

Les débats sont clos par un message de l'autorité territoriale, qui ne peut intervenir avant l'heure limite fixée pour la clôture de la réunion.

Une négociation collective est-elle obligatoire pour l'élaboration du plan d'action relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes ?

Pour mémoire, un plan d'action pluriannuel relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est rendu obligatoire par les articles L.132-1 et suivants du CGFP pour les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants.

Le plan d'action est élaboré depuis le 31 décembre 2020 et sa durée ne peut excéder 3 ans.

L'article 3 de l'ordonnance du 17 février 2021 insère un dixième alinéa au sein de l'article 6 septies de la loi du 13 juillet 1983 (repris par l'article L.132-4 du CGFP) et prévoit **qu'au plus tard six mois avant l'expiration du plan d'action, l'autorité territoriale est tenue de proposer à l'ensemble des organisations syndicales représentatives l'ouverture d'une négociation pour l'élaboration du prochain plan d'action.**

Les accords collectifs peuvent-ils comporter des mesures réglementaires ?

L'article L.222-1 du CGFP précise que les accords collectifs portant sur l'un des 14 domaines énumérés à l'article L.222-3 du même Code peuvent comporter **des dispositions édictant des mesures réglementaires, sous réserve de ne pas porter sur des règles devant faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, ni modifier ou déroger à des règles fixées par un décret en Conseil d'Etat.**

Ces mesures réglementaires ne sont pas soumises à consultation préalable des organismes consultatifs, le cas échéant compétents. Au niveau local, les mesures réglementaires incluses dans un accord collectif ne sont pas soumises pour avis préalable au Comité Social Territorial (ou au Comité Technique jusqu'au renouvellement des instances en 2022).

Les accords collectifs peuvent-ils comporter des clauses ?

L'article L.222-1 du CGFP poursuit et dispose que les accords collectifs portant sur l'un des 14 domaines énumérés à l'article 8 ter I peuvent comporter **des clauses** par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées **n'impliquant pas l'édiction de mesures réglementaires**.

Les accords collectifs précités peuvent également comporter **des clauses impliquant l'édiction de mesures réglementaires**. Dans ce cas, l'autorité territoriale fait connaître aux organisations syndicales le calendrier au sein duquel elle envisage de prendre ces mesures.

Qu'est-ce que le principe de faveur dans la négociation collective ? S'applique-t-il dans la fonction publique ?

L'ordonnance du 17 février 2021 reprend les grands principes du régime de la négociation collective applicable au secteur privé, et notamment le principe de faveur selon lequel **les accords collectifs locaux ne pourront que préciser ou améliorer l'économie générale des accords collectifs signés à un niveau supérieur, dans le respect de ses stipulations essentielles**.

En effet, l'article L.222-5 du CGFP précise qu'un accord collectif pris au niveau local, et dont l'objet est de définir les conditions d'application d'un accord conclu au niveau national, ne pourra pas déroger aux dispositions prévues par l'accord national, sauf à ce qu'il en améliore l'économie générale.

Quelle règle est applicable pour la validité des accords collectifs ?

L'accord collectif est réputé valide dès lors qu'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli, à la date de signature de l'accord, **au total au moins 50 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles** organisées au niveau duquel l'accord est négocié (*article L.223-1 du CGFP*).

Par principe, **l'autorité signataire de l'accord** est l'autorité compétente pour prendre les mesures réglementaires que comporte l'accord ou pour entreprendre les actions déterminées qu'il prévoit (*article L.224-1 du CGFP*).

Toutefois, **des dérogations** sont possibles (*articles L.224-1 et L.224-2 du CGFP*) :

- L'accord peut ne pas être signé par l'autorité territoriale compétente pour édicter un acte unilatéral ayant le même objet, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé les stipulations.
- Lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral relevant de la compétence de plusieurs autorités, il est signé par l'ensemble des autorités qui sont compétentes pour édicter cet acte unilatéral.
- L'autorité compétente peut mandater une autre autorité pour négocier et signer l'accord, sous réserve qu'elle en approuve les stipulations au préalable.

Pour les collectivités territoriales et les établissements publics de moins de 50 agents, le Centre de Gestion, autorisé à négocier et conclure l'accord collectif en application de l'article L.452-38 du CGFP, est chargé de déterminer avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation et des modalités de conclusion de l'accord. Cet accord reste subordonné à l'approbation préalable de l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public (*article L.224-3 du CGFP*).

Les organismes syndicales compétentes pour conclure et signer l'accord avec le Centre de Gestion sont celles qui disposent a minima d'un siège au sein du Comité Social Territorial du Centre de Gestion.

REMARQUE

L'approbation des ministres chargés du budget et de la fonction publique est **obligatoire** préalablement à la signature d'un accord collectif portant sur l'une des thématiques suivantes (*article L.224-4 du CGFP*) :

- Le déroulement des carrières et la promotion professionnelle
- L'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires
- La protection sociale complémentaire.

À quel acteur appartient l'initiative des négociations ?

L'initiative de l'engagement d'une négociation collective appartient tant à l'autorité territoriale, qu'à toute organisation syndicale disposant d'au moins un siège au sein du Comité Social Territorial.

Lorsqu'une organisation syndicale représentative ayant recueilli au total **au moins 50 % des suffrages exprimés**, demande à l'autorité territoriale compétente d'ouvrir une négociation dans l'un des domaines précédemment cités, l'autorité territoriale accuse réception de la demande dans un délai de 15 jours et invite par écrit les organisations syndicales représentatives à une réunion afin de vérifier que les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies (*article L.225-1 du CGFP*).

Cette réunion doit se tenir dans **un délai de 2 mois** à compter de la date à laquelle la demande d'ouverture de négociation a été reçue (*article 3 du décret du 7 juillet 2021*).

A l'issue de cette réunion, l'autorité administrative ou territoriale compétente notifie par écrit dans un délai de 15 jours aux organisations syndicales représentatives la suite qu'elle donne à la demande.

Quelles sont les modalités à suivre pour la publication et l'entrée en vigueur d'un accord collectif ?

Les accords collectifs sont publiés selon des modalités définies par l'article 6 du décret du 7 juillet 2021.

L'autorité territoriale signataire de l'accord procède à sa publication par voie numérique ou par tout autre moyen. En vue de leur mise à disposition de l'ensemble des agents, les accords publiés sont transmis par l'autorité signataire au ministre chargé des collectivités territoriales.

Les accords comportant des clauses édictant des mesures réglementaires sont publiés dans les mêmes conditions que les actes administratifs auxquels ils se substituent. Exemple : publication de l'accord au recueil des actes administratifs pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Les accords collectifs entrent en vigueur le lendemain de leur publication ou à une date postérieure déterminée par les accords eux-mêmes (*article L.226-1 du CGFP*).

Une copie de l'accord devra être communiquée par l'autorité territoriale, sans délai, au CSFPT (*ainsi qu'au Conseil commun de la fonction publique, si l'accord concerne au moins deux fonctions publiques*).

Dans le cas où l'accord porte sur un objet relevant de la compétence de l'organe délibérant, il entre en vigueur :

- si l'organe délibérant a autorisé au préalable l'autorité territoriale à engager les négociations et conclure l'accord ;
- ou si l'organe délibérant a approuvé, après en avoir vérifié les conditions de validité, l'accord signé par cette autorité.

Enfin, les organisations syndicales ayant participé aux négociations sont informées sans délai par l'autorité territoriale de l'accord signé et, le cas échéant, de sa modification, de sa suspension ou de sa dénonciation.

REMARQUE

Un comité de suivi est désigné pour chaque accord conclu (*article L.227-1 du CGFP*).

Il est composé de membres désignés par les organisations syndicales signataires de l'accord et de représentants de l'autorité territoriale compétente.

Les accords mentionnent leur calendrier de mise en œuvre et, le cas échéant, la durée de leur validité ainsi que les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de leurs modalités d'application (*article 5 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021*).

Les accords collectifs conclus peuvent-ils être modifiés a posteriori ?

Les accords collectifs conclus peuvent faire l'**objet de modification** dans le respect de la condition de majorité déterminée à l'article L.223-1 du CGFP et selon les modalités précisées par l'article 8 du décret du 7 juillet 2021 (*article L.227-2 du CGFP*).

La révision de l'accord intervient à l'initiative de l'autorité territoriale signataire ou de tout ou partie des organisations syndicales **signataires***, représentant la majorité au moins des suffrages exprimés.

Cette condition de majorité s'apprécie :

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

*** REMARQUE**

Dans une décision en date du 19 mai 2022, n°456425, le Conseil d'Etat a considéré qu'en réservant la possibilité de réviser l'accord collectif aux seules organisations signataires de l'accord, les dispositions de l'article 8 du décret du 7 juillet 2021 « *ont ajouté une condition, non prévue par la loi, qui méconnaît l'exigence résultant des sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* ».

Par conséquent, le terme « signataires » de l'article 8 du décret est supprimé. Il en résulte que l'initiative de la révision d'un accord est possible pour une organisation syndicale représentative, même non-signataire dudit accord.

Dans le même sens, les accords collectifs pourront (*articles L.227-3 et L.227-4 du CGFP*) :

- **Être suspendus**, après un délai de préavis de 15 jours par l'autorité territoriale signataire en cas de situation exceptionnelle pour une durée maximale de 3 mois, renouvelable une fois. Les motifs de la suspension et, le cas échéant, son renouvellement font l'objet d'une information aux organisations syndicales signataires (*article 9 du décret du 7 juillet 2021*).
- **Être dénoncés** partiellement ou totalement à l'initiative de l'autorité territoriale ou d'une ou plusieurs organisations syndicales signataires. À noter que seuls peuvent être dénoncés, les accords à durée indéterminée et lorsque les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées.

Lorsque la dénonciation émane d'une organisation syndicale signataire, la dénonciation doit respecter la condition de majorité de 50% prévue pour la conclusion de l'accord.

Cette condition de majorité s'apprécie :

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

Toutefois, les clauses réglementaires de l'accord demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel accord les modifie ou jusqu'à leur modification ou abrogation par l'autorité territoriale (*article L.227-4 du CGFP*).

La dénonciation intervient à la suite d'un préavis dont la durée est fixée à 1 mois (*article 10 du décret du 7 juillet 2021*).

REMARQUES COMPLEMENTAIRES

Les dispositions de l'ordonnance du 17 février 2021 ne sont pas applicables aux négociations engagées avant la date de sa publication.

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