



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

SERVICE DU CONTRÔLE GÉNÉRAL
ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Paris le 5 JUIL, 2010

Le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration
Le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale
et de la Recherche
Le Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales
Le Chef du service du Contrôle Général Économique et Financier

à

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales
Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale et de la Recherche
Monsieur le Ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique
Monsieur le Ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État
Monsieur le Secrétaire d'État en charge des Collectivités Territoriales
Monsieur le Secrétaire d'État en charge de la Fonction Publique

**Objet : Bilan des moyens alloués aux organisations syndicales de la fonction publique ;
analyse détaillée dans deux départements -Rhône et Loiret-**

Par lettre du 29 décembre 2009, vous avez demandé à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, à l'inspection générale des affaires sociales et au contrôle général économique et financier de mener une évaluation territorialisée des moyens alloués aux organisations syndicales des trois fonctions publiques.

Cette mission fait suite au rapport déposé par une mission précédente, identiquement composée, menée au niveau national début 2009 et qui concluait à la nécessité d'une approche affinée au niveau local afin de mieux appréhender les méthodes de gestion des moyens octroyés aux organisations syndicales "sur le terrain" et d'évaluer plus précisément les coûts. Tel est l'objet du présent rapport qui est le fruit de l'analyse menée pendant quatre mois dans le Loiret et dans le Rhône comme le demandait la lettre de mission.

Quelques indications préalables doivent être données :

- en termes méthodologiques, la mission s'est appuyée sur un questionnaire envoyé, notamment par le biais des préfetures et des agences régionales d'hospitalisation, aux employeurs publics dans les deux départements. L'envoi de ce questionnaire a été suivi de nombreux entretiens avec les responsables des ressources humaines et avec les représentants des syndicats ; plus de 250 personnes ont été rencontrées ;
- 79 questionnaires ont été retournés à la mission couvrant un peu plus de 80 % des agents publics travaillant dans les deux départements ; les 20 % restants concernent quelques collectivités et des employeurs de l'Etat qui n'ont pu être mobilisés ; pour la fonction publique hospitalière, les données sont exhaustives ;
- les questionnaires ne sont, toutefois, pas toujours correctement remplis car le suivi de la consommation des droits est loin d'être correctement effectué ; plusieurs services ont indiqué ne pas contrôler précisément l'usage de ces droits, notamment les autorisations spéciales d'absence, et il leur a été difficile, voire impossible, de reconstituer les données a posteriori pour l'année 2008 ; par conséquent, les résultats chiffrés collectés, qui n'ont pas été retouchés par la mission, sont largement sous-évalués.

Conformément à la lettre de mission, il a été procédé à un recensement chiffré et valorisé des moyens alloués et consommés.

Les questionnaires reçus concernent 144 000 agents publics dans les deux départements ; les moyens humains, matériels et financiers utilisés par les syndicats s'élèvent à 19,3 millions d'euros en 2008. Un simple calcul effectué sur la base des questionnaires indique que chaque employeur consacre donc 134 euros par agent et par an pour doter les syndicats des moyens prévus par les décrets de 1982 (fonction publique d'Etat), 1985 (fonction publique territoriale), 1986 (fonction publique hospitalière).

Cependant, eu égard aux lacunes dans le suivi des absences, qui apparaissent dans les questionnaires, et à la suite des entretiens qu'elle a menés, et notamment des réponses apportées par les organisations syndicales quant à leurs absences réelles, la mission considère que le montant consacré par les employeurs publics aux syndicats dans le Rhône et le Loiret est probablement aux alentours de 250 euros par agent en 2008.

Les moyens humains (autorisations d'absence et décharges de service) représentent 92 % du total. Les absences liées aux convocations de l'administration – institutionnelles ou non – au titre de l'article 15 des décrets en constituent le cinquième. La fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale utilisent de manière prépondérante les décharges de service.

Les subventions sont quasiment inexistantes au niveau local et les moyens matériels peu importants, hormis les loyers à Lyon.

Globalement, la consommation des moyens est largement inférieure aux potentialités réglementaires mais varie d'une structure à l'autre, parfois fortement.

La mission propose quelques pistes de réflexion et de réforme :

- simplifier et unifier les dispositifs : la distinction entre les différentes catégories possibles d'absences étant difficile et donc mal prise en compte par les services chargés de la gestion des personnels, la mission propose leur fusion en une seule catégorie : "le temps de délégation" ;
- unifier les règles entre les trois fonctions publiques : la coexistence au sein des lycées et collèges, par exemple, d'agents de fonctions publiques différentes incite à la mise en oeuvre d'un décret commun faisant "socle", ce qui unifierait les pratiques ;
- assurer la transparence des procédures en généralisant la pratique des protocoles et en instituant l'obligation d'un bilan régulier. Utilisés souvent et à bon escient dans la fonction publique territoriale ainsi que dans les établissements de santé, les protocoles d'accord signés entre employeurs et syndicats complètent et précisent les textes réglementaires ; au-delà d'un "décret-socle" fixant les règles, cette pratique pourrait être étendue aux trois fonctions publiques aussi bien au niveau national que local pour mettre en place et suivre l'utilisation des moyens ;
- lancer une "préfiguration" en 2011 dans une région où tous les employeurs publics seraient sollicités ;
- prendre en compte le parcours syndical dans le déroulement de la carrière à travers, notamment, le développement de la valorisation des acquis de l'expérience.

Telles sont les observations de la mission qui reste à la disposition des ministres pour compléter, si nécessaire, ce bilan et ces propositions.

LE CHEF DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION



Pierre DUFFÉ

LE CHEF DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE LA RECHERCHE



Thierry BOSSARD

LE CHEF DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES



Pierre BOISSIER

LE CHEF DU SERVICE DU CONTRÔLE GÉNÉRAL
ÉCONOMIQUE ET FINANCIER



Charles COPPOLANI