



Communiqué

Réforme de la Fonction Publique

Ce que l'on peut lire

Dans le cadre du projet de loi sur la fonction publique, le gouvernement prévoit d'accompagner la réforme des instruments de dialogue social (la réduction des compétences des commissions administratives paritaires notamment) par la mise en place de lignes directrices de gestion par les employeurs. Cette démarche, qui s'inscrit dans un contexte de développement du droit dit souple, doit malgré tout encore faire ses preuves. Sans quoi, estime le Conseil d'État, les rigidités de gestion actuelles pourraient resurgir.

Le flou de l'étude d'impact du projet de loi de réforme de la fonction publique sur les conséquences potentielles des dispositions y figurant en était la preuve. La réforme du cadre statutaire des agents publics dépendra de ce que les acteurs du secteur public en feront. *“La mise en œuvre du texte sera encore plus importante que lors des précédentes lois de réforme de la fonction publique”*, avait souligné en ce sens le directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Thierry Le Goff, à l'occasion d'un colloque organisé fin mars par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et la Fédération hospitalière de France (FHF). Le moyen pour ce dernier d'adresser directement un message aux employeurs publics.

Si le projet de loi offre à ces derniers une série de nouveaux leviers managériaux *“pour une action publique plus efficace”*, l'efficacité de ces nouvelles marges de manœuvre dépendra en effet de leur appropriation par les managers publics. Une responsabilisation qui n'est pas sans risques.

L'enjeu des lignes directrices de gestion

Comme l'a expliqué le DGAFP lors de ce même colloque, certains sujets nouveaux introduits par le projet de loi ne sont pas encore *“totalement maîtrisés”*. Et de citer en particulier l'élaboration par les autorités compétentes, dans chaque administration, de lignes directrices de gestion fixant les orientations générales et les grandes priorités en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours professionnels. Pour rappel, la mise en place de telles lignes directrices de gestion – qui seront soumises à la consultation des comités sociaux (nouvelles structures nées de la fusion des actuels comités techniques et d'hygiène, les CT et CHSCT) – est directement liée à la révision des compétences des commissions administratives paritaires (CAP) qui, désormais, ne seront plus consultées sur la plupart des décisions individuelles concernant les agents publics.

Objectif du gouvernement : *“dépasser les seules questions de gestion statutaire des agents publics en promouvant davantage des politiques de ressources humaines fondées sur les besoins des services et des agents ainsi que des organisations de travail plus innovantes et respectueuses de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des agents”*.

Dynamique du droit “souple”

La mise en place de ce nouvel instrument de dialogue social n'a rien de surprenant. Elle s'inscrit en effet dans un contexte de montée en puissance du droit “souple” dans l'organisation et le fonctionnement administratif, en opposition à un droit plus “autoritaire”, qui ordonne plus qu'il n'oriente.

Cette initiative s'inscrit en effet notamment dans la perspective ouverte par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013 consacrée au droit souple, où l'institution préconisait d'y recourir

davantage, en particulier dans la fonction publique. Le développement d'un tel rapport au droit avait aussi été préconisé par le Conseil d'État dans son rapport public de 2003 intitulé "Perspectives pour la fonction publique" et également dans le rapport du conseiller d'État et ancien DGAFP Bernard Pêcheur remis au gouvernement en 2013. Une démarche qui, sans surprise, est saluée par le Palais-Royal dans son avis sur le projet de loi de réforme de la fonction publique.

Il y note ainsi que le gouvernement "*entend réorienter le dialogue social vers les orientations stratégiques de gestion, mettre fin aux rigidités actuellement constatées dans la gestion des situations individuelles*". L'occasion aussi pour le Conseil d'État de rappeler que le cadre tracé par la jurisprudence stipule qu'avec les lignes directrices de gestion, "*il s'agit de définir les orientations dépourvues de caractère réglementaire, dans lesquelles s'exerce le pouvoir d'appréciation de l'administration, laquelle peut toujours s'en écarter en fonction des circonstances ou pour un motif d'intérêt général*".

Avertissements du Conseil d'État

Pour autant, dans son avis, le Palais-Royal "*appelle l'attention*" du gouvernement sur "*la nécessité de veiller, dans la rédaction puis la mise en œuvre des lignes directrices, à préserver la souplesse de ces instruments de gestion qui ne sauraient être conçus de manière prescriptive ni donner lieu à une application systématique et indifférenciée*". Faute de quoi, ajoute l'institution, cela risquerait "*de faire émerger à nouveau les rigidités de gestion*" auxquelles le gouvernement entend mettre fin au travers de son projet de loi et donc notamment *via* l'allègement des compétences des CAP.

Charge donc aux différents employeurs publics de se saisir de ces impératifs et de "*construire un certain nombre de nouvelles règles*", comme l'a expliqué Thierry Le Goff. Reste que les avertissements du Conseil d'État risquent (déjà) de rester lettre morte, selon Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'école de droit de la Sorbonne : "*Il apparaît certain qu'en théorie, ces lignes directrices sont source d'une certaine souplesse. Cependant, en pratique, les choses paraissent plus complexes*", analyse-t-il. Et de citer comme argument notamment leur élaboration : "*On imagine que ce sera long et lourd dans la mesure où elles doivent l'être après avis du comité social.*" Par ailleurs, "*une fois rédigées, il faudra les mettre en œuvre et ce, au cas par cas, c'est-à-dire en fonction des situations individuelles*", ajoute-t-il.

Autre argument développé par l'universitaire : le nombre important de recours à venir sur ces lignes directrices de gestion. "*Nul doute, vu leur importance, qu'elles seront contestées devant le juge administratif*, estime Olivier Renaudie. *Sur ce point, la position du Conseil d'État pourrait évoluer. A priori, les lignes directrices de gestion ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir, mais pour combien de temps ? Si tel devait être le cas, on assisterait à une multiplication des recours, qui engendrerait de nombreuses difficultés. Quel sort, en effet, réserver à des nominations et mutations fondées sur des lignes directrices annulées par le juge deux ans après leur édicition*", ajoute-il. Une usine à gaz en perspective ?

Commentaire

Dire que les agents de la fonction publique sonnent le branle-bas de combat serait un doux euphémisme. La coupe est plus que pleine : elle déborde. L'heure est à la mobilisation de toutes et tous indiquaient le 26 février dans un communiqué commun quatre organisations du public (FO, CGT, FSU et Solidaires).

Alors que le gouvernement prévoit de présenter le projet de loi de réforme de la Fonction publique devant le Conseil des ministres à la fin mars (le 27 mars selon la date fixée pour l'instant) et que ce projet devrait être examiné jusqu'en mai par le Parlement pour une adoption prévue en juin, les fonctionnaires disent stop.

Tout cela se fait à la hussarde, dans un calendrier extrêmement resserré qui ne permet pas une concertation digne de ce nom et ce sans tenir compte des propositions et positions des organisations syndicales s'insurgent les quatre organisations. Elles appellent à faire de la journée d'action interprofessionnelle du 19 mars un temps fort de mobilisation pour les fonctionnaires.

D'ici là, l'ensemble des organisations syndicales du secteur public, soit neuf organisations dont FO-Fonction publique, ont convenu de boycotter les séances des trois Conseils supérieurs de la Fonction publique (de l'État, de la territoriale et de l'hospitalière) mais aussi la réunion du Conseil commun de la Fonction publique qui se tient le 6 mars.

Boycotts en série

Si les désaccords étaient évidents depuis des mois entre les organisations syndicales de fonctionnaires et le ministère de l'Action et des comptes publics, depuis le mois dernier et particulièrement depuis le 13 février, date de présentation aux syndicats de l'avant-projet de loi de réforme de la Fonction publique par le secrétaire d'État, Olivier Dussopt, les syndicats de fonctionnaires et notamment FO, sont cette fois en conflit ouvert avec le ministère.

Ainsi FO, comme plusieurs autres organisations a refusé d'assister à la mi-février à deux des trois réunions techniques relatives au projet de réforme de la Fonction publique. Rien d'étonnant à cela. Dès la première réunion le 18 février (dédiée au Titre 1 du projet, le dialogue social), l'administration a fait comprendre aux syndicats (ce qu'avait déjà fait le ministère) qu'il n'était pas vraiment possible d'amender le texte... Estimant alors que leur présence aux réunions suivantes avait peu de sens, les organisations les ont boycottées.

En ce qui concerne FO, ce boycott ne visait pas à proprement parler à contester cette absence de possibilité d'amender le texte puisque FO-Fonction publique demande non la « suspension » de ce projet (ce que demandent d'autres organisations) mais le retrait pur et simple de ce texte.

Pour l'Union inter-fédérale FO des agents de la fonction publique (UIAFP-FO) le texte du projet présenté par le gouvernement est irrecevable. Chercher en quelque sorte à limiter la casse par quelques amendements n'aurait aucun sens. FO-Fonction publique a demandé en revanche une audience au Premier ministre et entre autres aussi aux Parlementaires. Les fonctionnaires FO programment aussi treize meetings en régions afin d'informer les agents sur le contenu de ce projet des contre-réformes.

Un assortiment de mesures déjà rejetées

Dans son analyse du projet, la Fédération générale des fonctionnaires FO (FGF) pose ainsi dès les premières lignes la philosophie du texte. Le premier constat que l'on peut faire à la lecture de l'avant-projet de loi de transformation de la fonction publique, c'est son homologie avec la loi travail et les ordonnances Macron. FO l'avait indiqué dès le début des 4 chantiers lors des concertations et l'administration vient malheureusement de le confirmer. Après avoir subi le CPA et le CPF, nous voici confrontés à la remise en cause des organismes consultatifs, au recrutement par contrat, à la rupture conventionnelle et autres outils de précarité, sans oublier 11 thèmes qui seront renvoyés à des ordonnances. Cela démontre à quel point l'action interprofessionnelle doit être soutenue car il y a de moins en moins d'étanchéité entre le secteur public et le secteur privé au prétexte, notamment de carrière mixte.

Depuis un an, les organisations du public, notamment FO-Fonction publique, combattent la contre-réforme voulue par le gouvernement. Alors que le ministère de l'Action et des comptes publics a cherché à travers l'organisation d'une série de réunions de concertations à obtenir l'assentiment des syndicats sur ses axes de réformes, l'ensemble des organisations les ont rejetés.

Le ministère a toutefois choisi de s'entêter puisqu'il présente un texte qui reprend les éléments totalement contestés par les syndicats.

Au menu du texte ? La modification des prérogatives des organismes consultatifs (conseils supérieurs et conseil commun) et des instances représentatives des personnels (CT, CHSCT, CAP...), le renforcement du recours à l'emploi contractuel sur des emplois permanents, le renforcement des compétences de la commission de déontologie (les syndicats n'y siègent pas) laquelle par ses nouvelles prérogatives jouerait un rôle dans la visée gouvernementale de booster la mobilité des fonctionnaires vers le privé. Le texte expose aussi les mesures d'accompagnements des agents dont l'emploi est supprimé dans le cadre d'un service ou d'un corps. Il prévoit aussi de renforcer l'égalité professionnelle...

L'analyse de FO point par point

Par son analyse du texte, FO-Fonction publique a disséqué les éléments du projet de réforme et leur portée respective. Tout est fort inquiétant.

Que dit le texte concernant l'égalité professionnelle ? FO constate que le texte reprend des éléments du protocole d'accord « prétendument majoritaire » signé en novembre dernier par six syndicats, cela en plein cœur des élections professionnelles dans la fonction publique. FO –qui n'a pas paraphé ce protocole– souligne que le texte du projet de loi n'apporte pas davantage d'éléments positifs pour l'égalité professionnelle entre hommes et femmes dans la Fonction publique. A titre d'exemple et contrairement aux promesses faites par le ministère, le texte, s'insurge FO, ne prévoit aucune

mesure visant à effacer les discriminations salariales frappant les filières, les corps et cadres d'emploi féminisés.

Que dit le texte concernant la mobilité et l'accompagnement des transitions professionnelles des agents publics ? Cette phrase de tête de chapitre (Titre IV) cherche à l'évidence à rendre positives les mesures envisagées, notamment pour l'organisation des départs des agents hors de la Fonction publique... Cela masque mal le projet du gouvernement concernant la suppression de 120 000 postes de fonctionnaires d'ici 2022. Des départs qui auraient lieu notamment à l'occasion de la suppression de certains emplois et de restructurations de services rappelle FO.

A la sauce Action publique 2022

On perçoit la volonté du gouvernement de mettre en place des dispositifs permettant de supprimer un très grand nombre de postes de fonctionnaires y compris en transférant les missions au secteur privé fulmine FO-Fonction publique fustigeant une boîte à outils de mesures RH (ressources humaines, NDLR) sauce Action Publique 2022. Ce programme lancé à l'automne 2017 vise entre autres par un certain nombre de mesures et cela au nom de la réduction de la dépense publique à la transformation du service public... En optant notamment pour des privatisations de services.

Que dit le texte sur une transformation du « cadre de gestion des agents publics » ? FO-Fonction publique relève notamment les nouvelles prérogatives qui seraient accordées à la commission de déontologie. Par exemple, celle-ci pourrait émettre des avis sur le projet de création ou de reprise d'une entreprise ou encore sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions afin d'exercer une activité privée.

Un comble s'insurge FO. Dans le même temps et alors que les compétences des CAP pourraient être diminuées, ce renforcement de la commission de déontologie dans laquelle ne siègent pas les organisations syndicales, ne fait que renforcer l'image d'une administration qui fait ses choix en son sein, sans aucune transparence. Si l'administration veut de la transparence, qu'elle continue de laisser les organisations syndicales vérifier l'égalité de traitement des fonctionnaires et agents publics et qu'elle les invite là où elles ne siègent pas !

FO-Fonction publique s'inquiète particulièrement de l'avenir des CAP, les commissions administratives paritaires. En effet explique l'Union inter-fédérale, Formellement les CAP ne sont pas supprimées, mais elles sont vidées de leurs substances. En effet, elles perdraient leurs compétences en matière de promotions et de mutations. Elles ne seraient saisies que pour les sanctions disciplinaires ou les recours. Pire encore, les CAP ne seraient plus organisées par statut particulier de corps mais par catégories (C, B et A). Ainsi des corps administratifs et techniques d'une même catégorie dans un ministère (voire au plan interministériel) auraient une seule et même CAP. C'est la fin du caractère national des CAP et la remise en cause de la représentativité dans les CAP par corps. Cela interrogera forcément l'organisation de nos syndicats nationaux si cette loi aboutissait.

Cela renvoie aussi à la question des moyens syndicaux indique Christian Grolier, le secrétaire général de l'UIAFP-FO.

La contractualisation de l'emploi ou la précarisation tous azimuts

Que dit le texte au chapitre (titre II) transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace ? C'est dans ce chapitre au titre fumeux que l'on trouve l'ambition du gouvernement d'étendre largement le recours au contrat sur les emplois permanents de la fonction publique résumant les fonctionnaires FO avec une pointe ironie.

Or Comment peut-on accepter que ce gouvernement remette en cause la qualité du service rendu à nos concitoyens par les fonctionnaires et cela depuis des décennies, en affirmant que le recrutement de profils venus du secteur privé renforcera la qualité et l'efficacité des services publics ? Alors que les syndicats, notamment FO, combattent depuis un an les velléités gouvernementales de renforcer le recours aux emplois précaires de contractuels (déjà près d'un million dans la fonction publique), ils découvrent aussi un autre projet du gouvernement dans le cadre de ce texte de loi.

Le gouvernement vise en effet à créer un nouveau type de contrat : le contrat de projet. Cette réplique du contrat de chantier mis en place dans le privé par les ordonnances Macron, qui n'ouvrira droit ni à un contrat à durée indéterminée ni à titularisation et sera ouvert à l'ensemble des catégories hiérarchiques fulmine FO contestant aussi une possible autre innovation. Les employeurs auraient

aussi, selon conditions, la possibilité de recruter par voie de contrat sur les emplois de toutes les catégories.

Et revoilà le cauchemar de « l'interministérialité »...

Que dit le texte (titre I) dans son premier chapitre intitulé promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics ? Sous ce titre ronflant, il est question notamment des modifications de prérogatives des trois Conseils supérieurs et du Conseil commun (CCFP).

Ainsi, explique FO-Fonction publique : Jusqu'à présent, le CCFP pouvait être saisi directement si un texte concernait au minimum deux versants de la Fonction publique (État, Territorial ou Hospitalier). Or, demain, le CCFP pourrait se saisir directement même si un seul versant est programmé, sous réserve de l'accord du président du conseil supérieur concerné. Autant dire que pour la fonction publique de l'État, cette réserve est fictive car c'est le ministre de la fonction publique qui préside les deux conseils, le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et le Conseil commun. Pour FO, outre de risquer de « fausser la représentativité » des organisations syndicales, ces changements conduiraient aussi à promouvoir ce que FO combat depuis des années : la volonté des différents gouvernements d'imposer un caractère interministériel à la gestion des personnels de la Fonction publique.

Les fonctionnaires FO contestent totalement ces projets. Les accords de Bercy (rejetés par FO) et la loi de 2010 sur la rénovation du dialogue social dans la Fonction publique avaient déjà renforcé l'interministérialité et l'inter fonction publique, affaiblissant les CT (comités techniques) ministériels notamment en supprimant de leurs compétences l'échelonnement indiciaire des statuts particuliers de corps, renvoyé au Conseil supérieur de la Fonction publique de l'État. Ainsi après avoir réduit le rôle des CTM l'objectif est maintenant de réduire le rôle du CSFPE pour renforcer le CCFP.

En lien direct avec les ordonnances Macron...

Que dire aussi de l'humeur de FO concernant le projet de fusion des comités techniques (CT) avec les CHSCT... FO-Fonction publique fulmine et s'explique. En lien direct avec les ordonnances Macron qui dans le privé ont créé les comités socio-économiques (CSE) qui ont remplacé l'ensemble des instances du privé, le gouvernement veut supprimer les CT et CHSCT. Ils seraient remplacés par un seul et nouvel organisme dont l'appellation varierait selon les versants : le Comité social d'administration pour l'État (CSA), le Comité social territorial pour la Territoriale (CST), le Comité social d'établissement pour l'Hospitalière (CSE).

Pour les fonctionnaires FO, la philosophie de ces transformations est on ne peut plus claire... Finalement, moins de représentants syndicaux pour défendre les droits des agents et surtout leur santé et leur sécurité au moment où ce projet de loi envisage de privatiser des missions, d'obliger la mobilité ou de créer de la précarité avec des CDD. Pour FO-Fonction publique, tout cela est complètement Inadmissible !

Paris, le 23 avril 2019