



Fédération  
Générale des  
Fonctionnaires  
Force Ouvrière

# ANALYSE DU PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le 1er 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.

L'avant-projet de loi comporte 33 articles disposés en 5 titres.

## Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics

**Le titre I traite des organismes consultatifs et plus largement du dialogue social.**

### **CSFPE ET CCFP**

Les instances supérieures, conseils supérieurs de la fonction publique et conseil commun de la fonction publique voient pour la 2ème fois leurs compétences modifiées. Jusqu'à présent, le CCFP pouvait être saisi directement si un texte concernait au minimum 2 versants de la Fonction publique (État, Territorial ou Hospitalier).

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'Etat, cette réserve est fictive car c'est le ministre de la fonction publique qui préside les 2...

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 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'Etat.

Ainsi après avoir réduit le rôle des CTM l'objectif est maintenant de réduire le rôle du CSFPE pour renforcer le CCFP.

Ce changement entraîne aussi de nouvelles difficultés et fausse la représentativité. En effet, pour le CSFPE, FO est la 1ère organisation syndicale et peut donc peser sur les textes. En passant directement au CCFP, nous sommes sur la représentativité des 3 versants et sommes la 3ème organisation. De plus, ce passage direct en CCFP permettrait

à des organisations syndicales non représentatives dans la fonction publique de l'état de s'exprimer et voter.

### **CT CHSCT**

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 CSA, comité social d'administration pour l'Etat,
- le CST, comité social territorial pour la Territoriale,
- le CSE, comité social d'établissement pour l'Hospitalière.

Le CSA aurait globalement les mêmes compétences que les CT. Une formation spécialisée du CSA pourrait être créée dans les services de plus de 300 agents, dédiée à la santé, à la sécurité et aux conditions de travail.

C'est le CSA qui déciderait de saisir ou pas la formation spécialisée. Les représentants titulaires de la formation spécialisée seraient obligatoirement les membres du CSA. Seuls les membres suppléants de la formation spécialisée pourraient être désignés librement par les organisations syndicales.

Cette nouvelle instance composée quasiment des mêmes représentants risquent de convoquer rarement la formation spécialisée qui elle-même ne pourra pas s'auto-saisir de problématique de santé au travail.

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. Inadmissible !

## CAP

Cet organisme essentiel pour assurer l'égalité de traitement des agents est fortement chamboulé. 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.

Mutations et promotions qui ne seraient plus soumises à la consultation des CAP, seraient traitées à travers des règles souples de gestion, élaborées en concertation avec les organisations syndicales du service concerné. Ces règles seront soumises pour avis au CSA. Elles pourront prendre en compte des critères supplémentaires à ceux indiqués dans la loi. Cela est dans la droite ligne du décret portant charte de déconcentration qui veut renforcer les pouvoirs des préfets en matière RH. La partie concernant les règles souples de gestion se retrouvent dans le titre II de la loi et ses articles 9 et 12.

Un décret en conseil d'état définira les conditions d'application.

Ces règles souples variables d'un service à un autre, d'une administration à une autre, sont aussi un encouragement fait aux agents pour se défendre seul sans l'appui des syndicats qui ne siègent plus. La bourse interministérielle à l'emploi public qui vient d'être remplacée par le site internet 'la place de l'emploi public' va devenir l'outil permettant aux

agents de candidater sur les postes vacants et déposer leur CV et leur lettre de motivation.

C'est la remise en cause de l'égalité de traitement des fonctionnaires, de la spécificité des statuts particuliers de corps et aussi l'affaiblissement et le contournement des syndicats.

Il ne faut pas oublier l'article 13 du titre II qui fait référence également aux CAP disciplinaires. Au prétexte d'harmonisation des 3 versants, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours serait appliquée dorénavant à la fonction publique de l'Etat dans le 1er groupe de sanction.

## Ordonnances

L'article 4 précise quels seront les sujets à traiter par l'ordonnance :

- préciser les autorités compétentes pour négocier avec les organisations syndicales de fonctionnaires,
- adapter les critères de reconnaissance de validité des accords,
- déterminer la portée juridique des accords et leurs conditions de conclusion et de résiliation,
- faire évoluer l'articulation entre les niveaux de négociation, notamment entre le niveau national et local.

En résumé, comme pour les ordonnances travail qui transfèrent des éléments de négociation des accords de branche vers les accords d'entreprise, cette ordonnance fonction publique veut renvoyer vers les préfets l'application d'accords-cadres nationaux avec des adaptations locales à la carte.

Ce titre dans son ensemble permet aux préfets d'organiser les services publics et gérer les effectifs sans se préoccuper des ministères.

## Transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace

### **Le titre II du projet de loi met en « musique » l'ambition du gouvernement d'étendre largement le recours au contrat sur les emplois permanents de la fonction publique.**

Tout en affirmant que l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires n'est pas remise en cause, le gouvernement organise le remplacement des fonctionnaires par des contractuels.

En effet, la loi prévoit la possibilité de nommer des contractuels sur des emplois de direction de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements de la fonction publique hospitalière. Au prétexte de diversifier les viviers de recrutement dans l'encadrement supérieur, le gouvernement limite un peu plus la nomination à ces postes des fonctionnaires issus de grands corps.

Comment peut-on accepter que ce gouvernement remette en cause la qualité du service rendu à nos concitoyens par les fonctionnaires depuis des décennies, en affirmant que le

recrutement de profils venus du secteur privé renforcera la qualité et l'efficacité des services publics ?

Le projet de loi crée aussi, au sein de la fonction publique, un nouveau type de contrat : Le contrat de projet, 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.

Il sera limité à six ans maximum et prendra fin lorsque le projet arrivera à son terme ou de manière anticipée si le projet ne peut être réalisé. Le gouvernement, à travers la création de ce contrat, institutionnalise dans la fonction publique la précarité.

En plus du contrat de projet, les employeurs auront désormais la possibilité de recruter par voie de contrat sur les emplois de toutes les catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, ou lorsque l'emploi fait appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, ou lorsque la procédure de

recrutement d'un titulaire s'est révélée infructueuse. La loi prévoit aussi le recrutement d'un agent en contrat à durée indéterminée lorsqu'il s'agit d'occuper un emploi civil à titre permanent.

Même si cette mesure ne s'appliquera pas aux corps nécessitant une formation statutaire obligatoire à l'entrée dans le métier et préalable à la titularisation de l'agent, la volonté du gouvernement est claire, faire du contrat la règle et du statut l'exception !

Dans les établissements publics, l'ensemble des emplois sera ouvert au recrutement de contractuels à l'exception de ceux pourvus par les personnels de recherche. C'est la fin de la logique dérogatoire.

Dans sa démarche de renforcement de la précarité, le gouvernement institue dans un premier temps pour les contractuels et à titre expérimental pour une période de 5 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les fonctionnaires, un mécanisme de rupture conventionnelle aligné sur celui prévu par le code du travail.

Ce dispositif comme dans le secteur privé permettrait à l'employeur et au contractuel de convenir ensemble des conditions de rupture d'un CDI sans avoir à recourir à la démission ni au licenciement.

La rupture conventionnelle donnerait lieu à une indemnité, remboursable en cas de retour dans l'emploi public dans les 3 années consécutives au départ, dont les montants seront fixés par décret simple.

Concernant les fonctionnaires la rupture conventionnelle serait un cas supplémentaire de cessation définitive de

fonctions qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité du fonctionnaire.

Calquée sur le modèle de la rupture conventionnelle des contractuels, elle ne concernerait ni les stagiaires, ni ceux détachés sur contrat, ni les ayants droit à une pension de retraite à taux plein.

Un remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle est prévu dans le cas où le fonctionnaire de l'Etat qui, dans les 3 années consécutives à la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la fonction publique de l'Etat.

En renforçant le recrutement d'agents contractuels, y compris sur des emplois permanents, en instaurant une rupture conventionnelle dans la fonction publique, le gouvernement s'attaque aux principes de l'article 3 du statut général des fonctionnaires remettant ainsi en cause la corrélation entre emploi permanent et qualité de titulaire.

En 1946, Maurice Thorez disait : « *le fonctionnaire ne doit plus être le domestique du gouvernement livré à l'arbitraire ou au favoritisme mais seulement le serviteur de l'Etat et de la nation, garanti dans ses droits, son avancement et son traitement, conscient en même temps de sa responsabilité, considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative* ».

Demain ce sera plus de précarité, plus d'arbitraire, moins de continuité du service public et surtout moins d'égalité, nous sommes loin de la vision de M Thorez.

## Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics

### **Le titre III est principalement axé sur les nouvelles compétences de la Commission de déontologie.**

Celle-ci verrait son champ de compétences élargi en émettant des avis :

- Sur le projet de création ou de reprise d'une entreprise,
- Sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions afin d'exercer une activité privée,

En cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un contractuel dont le niveau et la nature des fonctions le justifient.

Dans le même temps, 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. Enfin, de la commission de déontologie au référent-déontologue dans les administrations, la volonté de contrôler, notamment les emplois de direction ou sensibles, s'inscrit dans une mobilité public-privé de plus en plus favorisée.

L'article 16 de cette loi précise les éléments de ce titre qui seront traités par ordonnances. Il s'agit de :

- Réformer la participation des employeurs mentionnée à l'article 2 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 au financement des garanties de protection sociale complémentaire (PSC) de leurs futurs personnels pour favoriser la couverture sociale complémentaire des agents publics,
- Réformer l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée et autoriser la mutualisation des services de médecine de prévention pour faciliter la prise en charge des agents publics,
- Simplifier les règles applicables aux agents publics relatives à l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique aux différents congés et positions statutaires pour maladies d'origines non professionnelle et professionnelle et aux prérogatives et obligations professionnelles des agents publics traitant les dossiers d'accidents et maladies professionnels,
- Réformer les dispositions applicables aux agents publics en matière de temps partiel pour raison thérapeutique et de reclassement par suite d'une

altération de leur état de santé pour favoriser leur maintien et leur retour à l'emploi,

- Clarifier et compléter, en transposant et, le cas échéant, en adaptant les évolutions intervenues en faveur des salariés relevant du code du travail et du régime général de sécurité sociale, les dispositions relatives au congé pour maternité, au congé pour adoption, au congé de paternité et d'accueil de l'enfant et au congé de proche aidant des agents publics.

A nouveau, voilà de nombreux thèmes qui n'imposent rien de passer par ordonnances. Rappelons que pour la PSC, nous venons juste d'avoir la 1ère réunion avec la DGAFP le 20 février 2019, et que nous n'avons pas encore été auditionnés par les équipes d'inspection. Enfin, concernant la santé et la sécurité au travail, les mutualisations envisagées par exemple ne peuvent que nous inquiéter dans un contexte où le gouvernement supprime les CHSCT....

## Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics

**Le titre IV crée un dispositif d'accompagnement des agents dont l'emploi est supprimé dans le cadre de restructuration d'un service ou d'un corps.** Postes supprimés, services restructurés, missions privatisées, voici le contenu de la boîte à outils RH saucée Action Publique 2022 :

Un accompagnement personnalisé dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet professionnel ;

La création d'un congé de transition professionnelle destiné à favoriser l'accès à des formations nécessaires à l'exercice d'un nouveau métier ;

La création de deux priorités de mutation : La 1ère a pour objet de permettre le réemploi du fonctionnaire dans son périmètre ministériel, dans le département géographique où est située sa résidence administrative ou, à sa demande, sur l'ensemble du territoire national.

La 2ème priorité permet l'affectation du fonctionnaire sur une même zone géographique mais dans les services d'un autre département ministériel.

L'instauration d'une possibilité pour le fonctionnaire d'être mis à disposition pour une durée d'un an, sans renoncer à son statut de fonctionnaire, auprès d'un organisme ou d'une entreprise du secteur privé, en vue d'une reconversion professionnelle dans le secteur concurrentiel.

Par ailleurs, en cas de démission de l'agent dont l'emploi est supprimé, ce dispositif lui ouvre le bénéfice d'une indemnité de départ volontaire ainsi que de l'assurance chômage.

Le détail de ces mesures fera l'objet de décrets dédiés.

Enfin dans le cas d'une externalisation vers une personne morale de droit privé ou un organisme de droit public gérant un service public industriel et commercial, les fonctionnaires sont détachés automatiquement auprès de l'organisme d'accueil. Ce détachement est prononcé pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès dudit organisme. Durant ce détachement, le fonctionnaire conserve une rémunération au moins égale à celle qu'il percevait antérieurement.

En outre, les services effectués dans cette position sont assimilés à des services effectifs dans son corps d'origine afin de préserver ses droits à promotion dans son administration d'origine. Comment l'administration peut-elle garantir cela en retirant l'avancement des compétences des CAP ?

Enfin, lorsque le contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil prend fin, le fonctionnaire peut opter soit pour sa radiation des cadres et le versement d'une indemnité prévue par décret soit pour sa réintégration dans son administration d'origine, qui est dans ce cas de plein droit. On peut cependant s'interroger sur de réelles possibilités de réintégration dans la Fonction publique.

Dans ce titre, 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.

## Renforcer l'égalité professionnelle

**Dans le titre V, le Projet de loi entend renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique.** Pour ce faire, le gouvernement s'appuie sur la signature prétendument majoritaire du protocole d'accord d'octobre 2018.

Il en retient quelques éléments pour éviter de vider « l'accord » de sa substance et permettre la poursuite du groupe de suivi. « L'accord » demeure autonome mais FO constate que l'engagement d'intégrer des dispositions visant à effacer les discriminations salariales frappant les filières,

corps et cadres d'emploi féminisés, sont absentes ; de même que l'octroi d'une autorisation d'absence pour les parents afin de couvrir les examens médicaux obligatoires pendant la grossesse ; de même que la sécurisation de la situation de la femme enceinte au cours de la scolarité en école de service public !

L'article 27 relatif aux nouvelles obligations pour les employeurs en matière d'égalité professionnelle impose la mise en place d'un plan d'action comportant notamment des

mesures permettant de traiter les écarts de rémunérations homme/femme.

La FGF-FO a réclamé que ce travail soit réalisé lors de PPCR. Notamment en octroyant aux médicaux sociaux une grille A type au lieu de la grille de petit A. Le gouvernement joue un double jeu. Il exige des employeurs ce qui relève de sa compétence : élaborer et adapter les grilles et la politique de rémunération dans la fonction publique. Concernant les violences sexuelles et sexistes la loi reprend les suites de l'accord de 2013 (signé par FO). Un guide, des fiches et une circulaire ont été pris dans le sens d'une prévention et d'une lutte contre ces agissements.

L'article 28 reprend l'axe 2 du protocole visant à créer les conditions d'un égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles (déjà présent en 2013).

Il tempère la loi Sauvadet de 2012 laquelle obligeait des primo-nominations équilibrées (au moins 40 %) de chaque sexe) dans les emplois de direction.

Il allège le dispositif pour les emplois où le vivier n'existe pas ; il exclut les petits employeurs.

Concernant la contribution pour non-respect, la FGF-FO s'interroge sur les modalités de collecte et d'attribution de cette pénalité : sans préjudice de ce qu'en dira le Conseil d'Etat !

L'article 29 concerne la mixité des jurys. Il n'apporte rien de nouveau et se borne à optimiser les dispositifs existants.

L'article 30 est la seule véritable avancée du projet de loi en matière d'égalité. Il exclut les congés maternité de l'application du jour de carence.

Par ailleurs, il étend à la fonction publique territoriale le maintien des primes et indemnités dans les mêmes

proportions que le traitement durant les congés pour maternité.

L'article 31 tend à neutraliser l'impact des congés familiaux sur la rémunération et la carrière des fonctionnaires en maintenant des droits à avancement pendant une durée maximale de cinq ans pour l'ensemble de la carrière au titre du congé parental ou de la disponibilité.

Ce faisant, il assimile ces congés à une position de détachement.

Si ce droit nouveau sécurise le parcours professionnel des parents qui prennent des congés pour élever un enfant, la durée maximale imposée est trop limitée. Pour la disponibilité, la durée est de trois ans renouvelables jusqu'au 8 ans de l'enfant.

Pour le congé parental plafonné aux trois ans de l'enfant, le projet de loi ne prend pas en compte les naissances multiples.

Reste posée la question de l'application de cette mesure pour compenser les congés pris pour élever plus ... d'un enfant.

L'article 32 et 33 concernent les travailleurs handicapés. Ils leur permettront de disposer du parcours de carrière équivalent à ceux des autres agents et exempt de toutes discriminations.

Nouveauté : une procédure de promotion dérogatoire à l'instar de celle en vigueur pour le recrutement externe. Les handicaps pris en compte sont élargis au-delà du seul handicap physique.

Paris, le 26 février 2019