



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 de 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^{er} 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