



Journée d'étude du 19 février 2021

« Loi de transformation de la fonction publique »

INTRODUCTION / CONTEXTE

Pourquoi cette journée d'étude ?

Nous sommes très souvent interrogés sur les LDG (Lignes Directrices de Gestion) depuis quelques semaines. On comprend que c'est un sujet d'actualité, mais nous avons souhaité avoir une vision un peu plus globale car les LDG ne sont qu'un outil de la Loi de transformation de la fonction publique, il y en a beaucoup d'autres. Et puis cette loi est aussi à prendre dans un ensemble encore plus global, et elle est à mettre en lien avec des objectifs et un contexte plus large, pour bien comprendre là où ils veulent aller.

Il s'agit d'une Loi de transformation de la fonction publique pour un ministère de la transformation et de la fonction publiques dirigé par une ministre issue du milieu des banques et des assurances.

Le contexte et le monde du travail :

Ils sont en train de transformer en profondeur le monde du travail où ils détruisent toutes les frontières selon l'idéologique libre-échangiste avec l'idée d'une libre circulation des capitaux mais également une libre circulation des travailleurs.

Ils détruisent les frontières entre pays, ils détruisent les frontières de nos entreprises et de nos établissements (GHT, fusion, mobilité...). Les frontières classiques des 4 murs de l'établissement tombent également, les unes après les autres, avec un salariat de plus en plus éclaté, de plus en plus isolés, qui travaillent hors les murs, avec par exemple une accélération du travail à domicile (aides à domicile, SSIAD...). Et ce n'est que le début, ce phénomène ne va faire que s'accroître. Le télétravail va également dans ce sens où les nouvelles technologies sont mis au service de cette idéologie.

Ils détruisent les frontières public/privé (externalisations, service de conciergerie comme Happytal, hôtels hospitaliers comme les Hôtels Ibis en face de CHU...). Ils détruisent les frontières du statut de la fonction publique et du code du travail (rupture conventionnelle...). Ils détruisent les frontières de nos métiers (glissement de tâches, polyvalence...). Ils détruisent les frontières de nos salaires (de plus en plus de primes arbitraires, et une part variable toujours plus importante...). Donc, ce sont également ces évolutions qu'il est important de comprendre. Et il y a besoin de les relier entre elles pour en saisir toute la cohérence.

Dans ce monde là, les travailleurs doivent être davantage flexibles et davantage mobiles. Mais pour cela, il faut les rendre plus dociles. D'où un monde où les travailleurs sont toujours plus sous pression.

Le contexte et la démocratie :

On nous promet un monde de plus en plus complexe avec des crises sanitaires, crises climatiques, crises énergétiques, crises économiques, crises sociales, sans oublier le terrorisme...

Et en même temps, ils profitent de chaque crise ou chaque menace pour réduire toujours un peu plus nos libertés ou nous faire accepter des reculs qui auraient été inimaginables peu de temps avant.

Que ce soit dans le privé ou dans le public, les instances représentatives du personnel fonctionnent de manière dérogatoire. Les droits des agents sont dérogatoires. La justice administrative couvre juridiquement le gouvernement en validant des décisions qui ne sont plus fondées sur l'application du droit mais sur des critères sanitaires sans qu'on sache vraiment sur quoi ces critères reposent.

Avec la Loi d'Etat d'urgence, ils gouvernent par ordonnances. Une des dernières ordonnances qui concerne notre secteur d'activité c'est celle qui fusionne les commissions de réforme et les comités médicaux.

Ont été publiées hier deux Ordonnances : Une sur la protection sociale complémentaire et une autre sur la négociation collective dans le public. C'est un déni du Parlement, c'est un déni du peu de démocratie qu'il nous reste. Il n'y a plus de débat contradictoire. Et

puis, un des problèmes majeurs c'est que ça ne passe plus dans les mains du Conseil Constitutionnel. Pourtant de nombreuses mesures récentes sont anticonstitutionnelles.

Et que dire des 3 décrets publiés au mois de décembre concernant le fichage des citoyens pour leurs opinions syndicales, philosophiques, politiques ou religieuses. C'est digne d'une dictature et là ça ne bouge pas plus que ça.

Et que dire des 6 décrets sortis au mois de décembre concernant la communication des professionnels de santé (médecins, infirmiers, kinés, sages-femmes, les pédicures podologues et les chirurgiens dentistes). La communication, qu'elle soit écrite ou qu'elle soit orale, doit être conforme aux recommandations du Conseil de l'Ordre. En quoi le Conseil de l'Ordre a le droit de s'immiscer dans une communication d'un professionnel de santé ? Ce n'est pas leur rôle ! Et en plus, quelles compétences, ils ont pour dire ce qui est vrai et ce qui faux ! Leur positionnement pour défendre la gestion catastrophique de la crise sanitaire pose également de nombreuses questions. On voit bien qu'il s'agit seulement de museler les professionnels pour qu'ils ne fassent pas état des difficultés rencontrées et pour qu'ils ne sortent pas de la propagande du gouvernement ! C'est terrible en terme de liberté d'expression !

Ensuite, on ne peut que s'insurger contre la marchandisation de notre secteur d'activité avec un exemple récent qu'est la marchandisation des données de santé à une plate forme comme Microsoft. C'est encore plus inquiétant quand on connaît le droit américain où par exemple l'extraterritorialité permet aux agences américaines d'aller fouiller dans les informations qui leur sont confiées à partir du moment où les serveurs sont américains même s'ils se trouvent sur le territoire français. Alors que des entreprises françaises étaient tout à fait capable de gérer nos données avec la protection du droit français.

Et ce qui est aussi très inquiétant c'est la multiplication des fichiers avec une accélération depuis la crise sanitaire où l'un des derniers en date est celui des personnes qui se font vacciner et dont les données confidentielles vont être exploitées par des boîtes privés.

Nous sommes dans une complexité juridique avec un maillage où s'installent des droits dérogatoires allant de pair avec une mise en place d'outils sécuritaires, fichages des citoyens, fichage des syndicalistes, surveillance généralisée. Avec un tri entre les bons citoyens et les mauvais, un peu comme en Chine avec le crédit social chinois mais de manière plus feutrée, plus perverse.

ça va dans le sens de ce que proposent certains Députés de la République en Marche où tu pourrais rentrer dans certains magasins, restaurants, certaines zones uniquement si tu t'es fait vacciné.

Il est important de rappeler qu'après les attentats terroristes de 2015 et les mesures d'Etat d'urgence mises en place de 2015 à 2017, de nombreuses dispositions ont été

insérées dans le droit commun, et les premiers visés ont été les militants écologistes et syndicaux.

Tout ça pour bien montrer que le droit n'est pas seulement celui de la fonction publique, c'est un ensemble. Il nous faut faire le lien entre tous les textes publiés. Et on voit bien qu'ils vont tous dans le même sens : vers un totalitarisme de plus en plus visible. Et nous, on doit bien comprendre ces évolutions et bien définir également quelle société on veut.

Le contexte et la fonction publique

Pour en venir plus précisément à la fonction publique :

L'Etat est garant de l'intérêt général. Et il faut donc des outils pour répondre à l'intérêt général, pour répondre aux besoins qui s'expriment dans la société, d'où l'existence de la fonction publique et des services publics.

Le fonctionnaire ne reçoit pas un salaire pour un travail réalisé mais reçoit un traitement pour un service public rendu pour l'intérêt général.

AVANT

"**Compromis de 1946**" avec l'idée selon laquelle les agents publics doivent collaborer à l'organisation et à la gestion des services publics.

+

Le modèle français d'**une fonction publique de carrière**

>> Issue du mouvement de progrès social impulsé par la Résistance, une loi sera promulguée le 19 octobre 1946. Contrairement au système hiérarchique en vigueur, les agents publics de l'État sont considérés comme fonctionnaires, protégés par un statut.

>> Participation très active de la CGT dans la création du Statut général des fonctionnaires.

>> La Loi du 6 août 1946 remet largement en cause le "compromis de 1946", c'est à dire l'idée selon laquelle les agents publics doivent collaborer à l'organisation et à la gestion des services publics.

>> "Compromis de 1946" : La prévalence de "l'idée démocratique" sur "l'idée hiérarchique" a par exemple été concrétisée par la liberté syndicale.

Au lendemain de la Libération en 1946 est fondé le statut de la Fonction Publique basé sur la volonté de mettre en place un statut protecteur, promouvant l'égalité, l'indépendance, la qualité du service public, et en évitant l'arbitraire.

Avant, il y avait une fonction publique d'emploi complètement assujettie à ce que demandait les gouvernements. On a vu à quoi cela a conduit sous le régime de Vichy et ce que le gouvernement a fait faire aux fonctionnaires à ce moment là. Heureusement qu'il y en a qui ont tout de même résisté. Mais cette période a complètement transformé l'esprit des textes.

Il est notamment spécifié dans notre statut, que le fonctionnaire doit signaler tout ce qui ne lui paraît pas conforme à l'exercice de ses missions.

On ne le dit jamais assez, le fait que nous ayons un traitement et non un salaire implique de nombreuses choses : Nous ne sommes pas assujettis à la marchandisation et aux commerces... Pourtant, ils alignent de plus en plus la fonction publique sur le privé que ce soit par exemple en matière de statut ou de management.

Dans **la fonction publique de carrière**, le recrutement s'effectue en fonction de l'aptitude à exercer tous les emplois liés à un grade et non des qualités que suppose l'emploi. La carrière évolue par avancement d'échelon, de grade et par promotion interne.

Aujourd'hui, à un système de carrière (impliquant que l'agent accomplisse l'intégralité de sa vie professionnelle dans la fonction publique) considéré comme trop rigide et égalitariste, le New Public Management entend substituer "une gestion dynamique et individualisée des parcours professionnels" des agents publics, grâce aux méthodes de l'entreprise privée, et passer à **une fonction publique d'emplois**.

Le statut général de la fonction publique en 1946 fait émerger un nouveau modèle qui rompt avec celui de la 3ème République en combinant 3 dimensions :

- Une dimension juridique
- Une dimension sociale
- Une dimension politique

La dimension juridique

C'est par exemple la formalisation en 1946 des avancées de la jurisprudence en termes de garanties octroyées aux fonctionnaires durant l'entre-deux-guerres.

Au niveau européen, nous avons une pression importante pour que s'arrête la spécificité française en matière de fonction publique.

Dans de nombreux pays européens les "fonctionnaires", les statuts protecteurs, se concentrent dans les fonctions régaliennes comme en Allemagne ou dans les pays scandinaves.

Parfois, le mouvement va plus loin comme au Royaume-Uni avec une privatisation managériale de la haute fonction publique.

La loi de 2019 veut aller de plus en plus vers un modèle hybride : titulaires d'un côté, "oiseaux de passage" de l'autre.

Elle réoriente le modèle professionnel dit "de la carrière" vers celui des fonctions publiques dites "de l'emploi" en vigueur aux Pays-Bas ou dans les pays nordiques où tous les postes peuvent être indifféremment ouverts soit à des agents venant en interne des administrations, soit à des candidats venant du secteur privé ou associatif, la progression dans la carrière relevant de la seule initiative de l'agent puisque le grade n'est plus

séparé de l'emploi et que l'avancement n'est plus défini par une progression indiciaire par des règles statutaires, moyennant quelques règles d'harmonisation interne.

La rupture conventionnelle, que nous aborderons plus tard, est un exemple de **la privatisation rampante**. L'entretien d'évaluation annuel, les sanctions sans recours aux CAP, les nouvelles règles en matière d'avancements, l'abaissement du rôle des syndicats vont également dans ce sens, l'organisation des départs volontaires, ou encore les détachements d'office vont également dans ce sens.

La dimension sociale

Les réformes de 1945 et 1946 se sont faites avec le principe de hauts fonctionnaires neutres, au service de l'Etat et de la transformation sociale.

Ce modèle a changé à partir des années 80 avec deux autres modèles concurrents qui se génèrent l'un l'autre :

- celui du haut fonctionnaire politisé dans la mise en œuvre du projet socialiste puis du projet néolibéral
- et celui du "pantoufleur" quittant la fonction publique pour l'entreprise privée

Mais les propos tenus par Emmanuel Macron durant la campagne électorale de 2017 comme lors de son discours du 25 avril 2019 (dans ses réponses au mouvement des "Gilets Jaunes") évoquaient la volonté de supprimer l'ENA (et même d'autres grands corps).

La création de l'ENA était au cœur du projet social d'après-guerre. Vouloir la supprimer est une attaque contre cette dimension sociale.

La dimension politique

La création de l'ENA en 1945 ou le statut général des fonctionnaires de 1946 ont été construits pour répondre aux besoins d'un Etat interventionniste et planificateur.

Face aux tentatives au niveau européen de "modernisation" des fonctions publiques et de réduction des crédits comme des effectifs, en France la demande de services publics ne cesse de croître, comme en témoignent la crise du monde rural, la crise des services d'Urgences (et plus globalement des hôpitaux) ou des services de police.

Tous les indicateurs sociopolitiques dont nous disposons montrent que les français sont les moins libéraux d'Europe et restent fortement attachés à leurs fonctionnaires.

Pour beaucoup d'agents, la fonction publique, au delà d'être une niche de protections face aux aléas du marché, est avant tout la possibilité d'exercer des métiers qui ne s'inscrivent pas dans la culture de l'argent mais dans l'intérêt général.

Donc, les attaques portées ont également 3 dimensions.

On a l'impression qu'en France la réforme néolibérale se fait avec 30 ans de retard par rapport à la plupart des autres pays européens, alors que ces réformes sont largement contestées depuis dans ces pays.

LOI DU 6 AOUT 2019

Pour les rédacteurs de la loi de 2019, l'agent public doit dorénavant être un agent habile à remplir immédiatement des missions déterminées, un emploi, sans nécessaire perspective de carrière dans la fonction publique. Le contrat est l'instrument de l'agilité comme dans la gestion de l'emploi qui écarte la notion de carrière.

Loi 2019-828 du 6 août 2019 publiée au Journal Officiel du 7 août 2019

36 articles du projet de loi devenus 95 articles dans le texte final

95 articles regroupés en 6 titres avec comme objectif la "transformation de la fonction publique"

La Loi n'est pas forcément très facile à lire car de nombreux articles concernent les 3 versants de la fonction publique mais d'autres articles sont spécifiques à des modifications dans tel ou tel versant.

Une partie des textes se feront par Ordonnances nous dit **l'article 59 de la Loi** : c'est une habitude ces dernières années et notamment avec ce gouvernement, allant dans le sens de ce que certains appellent "Post Démocratie" où la démocratie semble être de plus en plus une coquille vide.

Colin Crouch alertait en 2004 dans son livre "Post-démocratie" sur l'évolution de nos sociétés se dirigeant vers ce qu'il appelait la Post-démocratie. Aujourd'hui, il semblerait que nous y soyons totalement entrés. Nos élections, nos parlements, nos référendums, nos instances sont devenus de plus en plus souvent de simples coquilles vides.

Ce qu'on voit également c'est :

L'utilisation de la norme managériale plutôt que la Loi et le débat démocratique avec un renforcement du New Public Management (culture du résultat et de la logique de marché).

Cette loi fait également le lien avec des précédents textes qui sont sortis seuls et dont on ne comprenait pas forcément tout le sens. Exemple :

- Décret du 22 décembre 2008 sur la prime au mérite ("prime de fonction et de résultat") pour les personnels d'encadrement.
 - Assouplissement du cadre de la Disponibilité dans la Loi du 2 février 2007
 - Simplification des procédures de mobilité dans la circulaire du 19 novembre 2009
- Etc...

Volonté également de préparer les esprits à la privatisation de la fonction publique :

Arrive ainsi dans cette loi toute une série d'outils qui pourront plus ou moins être utilisés en fonction des volontés, projets locaux (en termes de management, de restructuration, de privatisation etc...)

Sur la logique à l'œuvre dans cette Loi :

La loi du 6 août 2019 est une pierre de plus, même un rocher pourrait-on dire, dans le processus d'évolution d'un modèle social participatif vers un modèle d'inspiration libérale qui est en fait un système toujours plus hybride basé d'un côté sur le fonctionnariat statutaire et d'un autre côté sur la contractualisation publique.

Cette nouvelle Loi apporte de nombreux changements au niveau des instances de dialogue social, l'élargissement du recours aux contractuels, le droit disciplinaire, la formation, l'apprentissage, l'égalité professionnelle, la gestion des carrières dans les trois fonctions publiques...

Mais avant de rentrer dans les détails techniques, il nous semble important de bien comprendre la philosophie de la Loi.

Ce qu'ils nous disent depuis une quarantaine d'années, avec un palier franchi en 2007 avec notamment la RGPP (Révision Générale des Politiques) et la MAP (Modernisation de l'action Publique) en 2010. Puis un nouveau pallier a été franchi avec ce gouvernement et le CAP 2022 (Comité Action Publique) : Obtenir des gains d'efficacité afin de renforcer l'effort d'assainissement des comptes publics tout en préservant la qualité du service public. Cette Loi entend donner aux gestionnaires RH des outils pour participer à cet effort global en favorisant le recours au recrutement par la voie contractuelle. Ceci permettrait de diminuer le niveau de masse salariale, d'ajuster la progression de façon plus flexible et de favoriser l'augmentation du niveau de diplôme des effectifs. Avec ce surplus de flexibilité, il serait plus facile d'adapter la masse salariale aux besoins en biens publics et à la situation conjoncturelle.

Concrètement, cette politique a entraîné :

Une progression des dépenses publiques en moyenne de 2,4% par an de 2009 à 2018 alors qu'elles évoluaient de 3,8% de 1998 à 2008.

Cet effort budgétaire, ces économies réalisées ont surtout porté sur deux domaines :

- les investissements (bloquant les nouveaux projets ou entraînant le délabrement des structures existantes)
- la masse salariale (notamment avec le gel du point d'indice)

Ces stratégies sont communes à la plupart des pays de l'OCDE avec de nombreuses mesures comme la suppression de prime de Noël, suppression de 13ème mois, remise en cause des accords locaux etc...

Paradoxalement les subventions publiques ont augmenté avec le CICE (Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi)

Si on les écoute on gagnerait sur tous les tableaux et il faudrait être irresponsable pour refuser cette pensée unique avec le principe "Un meilleur service public à un moindre coût".

Les recommandations ou directives de l'Union Européenne, du FMI ou de l'OCDE vont dans ce sens.

ça, c'est pour la théorie ou pour les objectifs. Dans la pratique, la situation est différente.

Si on observe de nombreuses études sur la décennie 2010/2020, on observe :

- une dégradation du pouvoir d'achat plus forte dans le secteur public
- une baisse de la qualification des personnels de la fonction publique
- une perte d'attractivité des carrières aboutissant à une perte d'efficacité dans la production des services publics
- une aggravation des inégalités
- une baisse de l'accès aux services publics

Du coup, les politiques régressives sur les rémunérations montrent de plus en plus leurs limites, notamment dans notre champ professionnel, d'où les mouvements de grève importants ces dernières années dans notre secteur... Dans les EHPAD, puis les hôpitaux, ensuite le médico-social... Le Ségur de la santé...

N'oublions pas l'objectif d'Emmanuel Macron : supprimer 120 000 postes de fonctionnaires entre 2017 et 2022. Mais même cet objectif là est de moins en moins cité tant la pandémie et la crise sanitaire que nous connaissons depuis environ un an montre l'utilité des emplois publics.

Donc, il y a un autre levier, c'est augmenter la part des contractuels.

Et c'est l'un des enjeux de la Loi du 6 août 2019.

Au 1er janvier 2018, un peu plus d'un million de contractuels travaillent dans la fonction publique (soit 18,4% de l'emploi publics).

En moyenne les agents contractuels perçoivent des rémunérations inférieures aux titulaires : 15% en moins en moyenne (7% dans le FPT, et 18% dans la FPH et la FPE)

Salaire brut mensuel moyen des titulaires : 2841 euros

Salaire brut mensuel moyen des contractuels : 2417 euros.

Plus de contractuels permet de rajeunir les effectifs tout en maîtrisant la masse salariale puisqu'ils sont moins bien payés. Cela s'appelle l' "effet de Noria".

Donc, l'idée est de pousser des titulaires plus anciens vers la sortie et de les remplacer par des jeunes contractuels.

Des contractuels jeunes permettent également de développer la flexibilité et donc d'avoir plus de souplesse pour les gestionnaires RH.

Donc, quand ils parlent de réduire les effectifs de 120 000 fonctionnaires, il faut peut être l'interpréter non pas comme une suppression des effectifs mais surtout comme un changement de composition par statut.

Un autre levier d'action, pour eux, est de développer la mobilité entre fonction publique, et entre le public et le privé.

La circulation entre le secteur public et privé est une des grandes nouveautés de cette loi.

L'un des enjeux est qu'ils souhaitent que l'emploi garanti à vie ne soit plus la norme, y compris dans la fonction publique. Et pour cela, ils ont besoin d'accélérer la transformation du système actuel au travers d'une nouvelle Loi et de ses textes d'application.

Comme l'indique le titre de la Loi 2019-828 du 6 août 2019, il ne s'agit pas de la fin mais plutôt d'une "transformation" en profondeur de la fonction publique, de l'emploi public, au sein d'un processus qui est déjà à l'œuvre mais qui s'accélère de réforme en réforme.

Vers un droit commun du travail ?

Il y a deux ordres juridiques distincts :

- le droit du travail qui s'applique aux salariés du privé
- et le statut général qui s'applique aux fonctionnaires et agents publics

L'article 34 de la Constitution prévoit que les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat sont fixées par la loi. C'est un cadre très précis.

Cependant l'évolution de la loi estompent les différences et peut nous interroger sur l'émergence d'un droit commun du travail... Vers un droit universel ?

Exemple :

- Le Droit européen (conventions, directives...) parle des "travailleurs" englobant aussi les fonctionnaires et agents publics. Donc, quand l'Etat français effectue une transposition de directives européennes, cela a un impact ensuite sur le droit de la fonction publique. Comme la Directive européenne de 1999 sur les contrats de travail des contractuels.
- Autre exemple : les recommandations du Conseil Européen afin d'alléger les contraintes juridiques pesant sur le droit du travail notamment en favorisant l'entreprise par rapport à la branche. S'en est suivi la Loi El Khomri et les Ordonnances Travail en 2017. Cette volonté d'assouplir a influencé le contenu de la Loi du 6 août 2019 qui part de la volonté de mettre en place des ordonnances Travail pour la fonction publique. Exemple : Fusion

des instances et mise en place des CSE avec des appellations spécifiques pour chacun des 3 versants

- Sous couvert d'égalité et de justice, les garanties accordées dans le statut sont présentées comme des "privilèges" qu'il faudrait supprimer.

Maintenant, il est temps d'entrer dans le vif du sujet et de mettre en lien toutes les pièces du puzzle de cette Loi pour mieux en appréhender tous les enjeux.