

CAN du SNASUB-FSU du 2 juillet 2020

Note d'actualité sur l'application de la loi du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique »

Cette note a pour objet de faire un point d'information générale à la CAN sur la reprise de l'application de la loi du 6 août 2019 après la période de confinement.

Contexte

Depuis la rentrée scolaire de cette année, la mise en œuvre de l'ensemble des évolutions statutaires introduites par la loi du 6 août 2019, notamment par l'élaboration des décrets d'application, constitue l'objectif de travail principal de la DGAFP.

Avant la crise sanitaire, les décrets relatifs à l'évolution des compétences des CAP et aux lignes directrices de gestion, à la mise en œuvre de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires ont été concertés avant d'être publiés les semaines ou mois suivants. Toutes ces discussions et la lettre des textes ainsi pris témoignent d'une volonté de prendre des dispositions réglementaires qui, systématiquement, sont vertébrés par les logiques de limitation des droits et garanties statutaires dans leurs possibilités d'application concrète, tout en confirmant les possibilités pour les hiérarchies de conforter leur arbitraire ou une approche plus autoritariste permise par l'opacité dans lesquels se déroulent désormais nombre d'actes de gestion procédant de la carrière des personnels.

Le concept, aussi idéologique qu'insaisissable, de « déconcentration managériale » qui a été présenté par le gouvernement et la majorité présidentielle comme le mantra qui a inspiré la loi dite de « transformation de la Fonction publique », révèle son sens à chaque nouveau texte d'application, orienté chacun de manière extrêmement destructrice et déstabilisante pour les cadres de gestion des carrières et les services ayant en charge de les mettre en œuvre.

Le déconfinement à peine amorcé, la DGAFP a renvoyé un agenda social qui traduit la volonté du gouvernement d'avancer à marche forcée sur la poursuite de la mise en œuvre de la loi. Alors même que la situation avait placé sous les feux de la rampe les CHSCT, le calendrier de concertation revêt une allure de guerre éclair pour les diluer dans la nouvelle instance de dialogue sociale unique chargée d'absorber les compétences des CT et les CHSCT : les comités sociaux d'administration (CSA).

Ceci révèle par les faits qu'un des objectifs que le gouvernement poursuit avec cette loi, c'est de tenter contraindre le syndicalisme dans la Fonction publique à s'adapter à des conditions de dialogue social aux antipodes d'une approche qui s'appuie sur le rapport direct, au plus près, avec les personnels, sur des garanties collectives comprises, connues et partagées, et sur la mobilisation pour les défendre et en gagner de nouvelles. Pour résumer, le syndicalisme FSU et SNASUB-FSU, à vocation majoritaire et vertébré par une proximité syndicale avec les personnels, est très clairement attaqué.

Si la relative « précipitation » du gouvernement peut être justifiée par l'horizon des élections professionnelles de 2022, il faut surtout y voir la crainte de devoir affronter des débats contradictoires qui lui opposeraient des arguments considérablement renforcés par ce qui s'est passé lors de la crise sanitaire.

Ceci aboutit à un dialogue social extrêmement difficile : une administration qui a du mal à exprimer le sens des projets de texte, un gouvernement qui esquivé la discussion, et une partie des organisations syndicales qui, à l'inverse de la FSU et du SNASUB-FSU, ne poussent pas la confrontation et ne portent pas les revendications. Les textes sont présentés et défendus par les personnels des services, mais les décideurs ne sont pas présents. La décision de la CGT et de FO de ne siéger qu'épisodiquement, sans aucune communication d'ailleurs, dans ces groupes de travail affaiblit l'expression de la contestation des logiques qui s'instaurent. La FSU et ses syndicats assument donc le double travail de porter haut et fort la contestation de la politique du gouvernement en matière de Fonction publique, et de traduire cette approche revendicative jusque dans la confrontation sur les projets de texte eux-mêmes. Ne nous le cachons pas car c'est une difficulté objective de la période, dans de nombreuses situations, il serait utile d'avoir plusieurs OS qui pèsent pour porter la contradiction et tenter de faire évoluer les textes positivement, ou à tout le moins d'en limiter la portée destructrice de droits pour les personnels et leurs représentants.

Cette note propose un tour des horizons des enjeux qui sont inscrits dans l'actualité des prochaines semaines.

Comité social d'administration et formation spécialisée en matière de santé et sécurité au travail

Dans les confrontations avec la Fonction publique sur ses projets pour la mise en œuvre de l'instance unique, trois enjeux majeurs se dégagent :

- concernant la défense des personnels et l'organisation des services publics, les rôles et compétences des CSA dans le contexte de démembrement des CAP ;
- concernant plus particulièrement les enjeux HSCT, la composition, le rôle la capacité d'action de la formation spécialisée (FS) des CSA prévue pour se substituer aux CHSCT ;
- la mesure de la représentativité et les effets sur l'activité et l'organisation syndicales qui pourraient en découler.

Les principes d'établissement de la cartographie des CSA ne sont pour le moment pas prévus d'être modifiés par rapport à ce qui existe pour les CT. D'ailleurs, la réflexion de la DGAFP sur l'approche à avoir pour appréhender ce sujet s'appuie très clairement sur la rédaction du décret 2011-184 qui est aujourd'hui la base réglementaire de mise en œuvre des comités techniques. Par contre, c'est parfois moins évident pour les formations spécialisées, car les principes de cartographie de ces instances leur étaient propres ; désormais, ils seront plus dépendants de la cartographie générale des CSA... même si des souplesses sont a priori prévues, elles risquent de rester très théoriques compte-tenu des difficultés de mise en œuvre. Ce sont des discussions qui seront renvoyées aux ministères, et aux niveaux déconcentrés et même local dans certains cas.

Le Secrétariat d'État à la FP a indiqué que les CSAM seront calibrés sur les mêmes effectifs que les actuels CTM. Cet élément est déterminant pour l'avenir de l'appréciation de la représentativité. Dans son approche, à ce stade, il entend définir un nombre de siège maximum dans les CSA de proximité en fonction des effectifs électoraux considérés dans des proportions qui devraient aussi être assez stables.

Or, la représentativité des OS au niveau considéré s'apprécie dorénavant strictement sur la détention d'au moins un siège en CSA. Le fait que nous ayons obtenu le maintien des grands critères quant au nombre de sièges de la part de la DGAFP témoigne de la nécessité de ne pas relâcher la défense de notre argumentaire. Toutefois, l'approche de la Fonction publique continue de poser malgré tout problème car la suppression des compétences des CAP et leur transfert aux CSA d'une manière désincarnée ouvre de fait des situations de possibles éclatements syndicaux supplémentaires.

Les modalités de composition de la FS (voir infra) imposent de mener une réflexion sur notre revendication en termes de nombre de suppléants dès lors que nous défendons un nombre de sièges identique aux équilibres actuels. Étant donné que les titulaires à la FS doivent être élus (titulaires ou suppléants) au CSA, notre capacité à composer des représentations respectueuses de tous les métiers, catégories, affectations géographiques d'un même champ ministériel, comme la composition en matière d'enjeux d'action syndicale dans l'instance (porte-parolat revendicatif et syndical, compétence militante sur des sujets de natures différentes...) en serait réduite si le ministère maintient un seul suppléant par siège de titulaire. Les mêmes militants feraient « tout » pour nombre d'entre eux (encore plus qu'aujourd'hui). Il semble donc opportun de discuter de revendiquer deux suppléants pour un titulaire, tout en maintenant la libre désignation par les OS des suppléants à la FS. Une telle discussion doit cependant être vérifiée dans ses attendus et ses argumentations pour tenir compte de toutes les situations (notamment les CSA installés pour de faibles effectifs, les CSA spéciaux...).

L'enjeu doit être d'éviter les effets de « technocratisation » de l'action syndicale, limité au commentaire statistique des bilans d'application des lignes direc et de préserver notre syndicalisme SNASUB-FSU qui s'appuie sur la relation directe avec les personnels.

Le processus électoral ne serait sans doute pas modifié. Mais le vote électronique deviendrait la norme et, à défaut, par correspondance : il y a une tentative de bannissement du vote à l'urne pour les CSA. Nous nous y opposons eu égard au mandatement général de défense du vote papier et plus spécifiquement à l'urne.

Dans la présentation des projets gouvernementaux, les compétences des CSA sont minorées par rapport à la pratique actuelle des CT. Si la rédaction de l'article 15 de la loi 84-16 peut donner l'impression d'un fondement législatif à des compétences préalablement relevant du réglementaire, il ne faut pas se tromper d'analyse : le réglementaire définit ce qui fait l'objet d'avis ou ce qui est présenté pour information... Si le CSA conserverait pour avis la plupart des compétences actuelles des CT, des mesures de fonctionnement et d'organisation des services qui ne relèvent pas du réglementaire seraient systématiquement pour information, tout comme le bilan d'application des lignes directrices de gestion est prévu pour ne relever que du débat général pour information (aujourd'hui les décisions individuelles font l'objet d'avis en CAP)... En clair, les représentants des personnels seraient désormais privés d'exprimer une appréciation sur la mise en œuvre de tout ce qui touche à la carrière des agents.

Dorénavant, le CHSCT devient une formation spécialisée (FS) en matière de santé et sécurité au travail (SST) intégré à un CSA. Les titulaires de la formation spécialisée sont désignés parmi les membres titulaires et suppléants élus au CSA. Les suppléants de la formation spécialisée sont librement désignés par les OS parmi

les personnels éligibles. Pourtant la DGAFP tente un coup de pied de l'âne dans le projet de décret en indiquant que la désignation des membres titulaires de la formation spécialisée relèverait d'une délibération du CSA (soumise au vote). Coquille, disent-ils en réponse à l'intervention de la FSU, ou volonté de rigidifier l'instance et de contourner, dans certains cas, les résultats aux élections professionnelles ? La DGAFP devrait corriger.

Comme pour les CSA, le projet de décret prévoit un nombre de sièges différent en fonction des effectifs électoraux considérés. Les arguments développés ci-dessus restent valables. Celui sur les moyens syndicaux étant particulièrement important puisque les formations spécialisées disposeraient, comme les CHSCT actuellement, de moyens propres.

Concernant la cartographie, chaque CSA devrait avoir une formation spécialisée rattachée, sauf si le nombre de personnels éligibles est inférieur à 300. Ce seuil est celui du privé. Toutes les OS ont protesté. À suivre.

Par contre, le projet de décret prévoit la disparition des formations spécialisées de site, sauf s'il existe un risque professionnel. Problème : personne ne sait qui décide s'il existe un risque professionnel ou non.

La FS garderait les prérogatives du CHSCT : possibilité de faire des visites, des enquêtes, d'émettre des droits d'alerte ou de demander une expertise. Mais certaines sont minorées : la possibilité d'émettre des avis n'est pas clairement établie, l'obligation de réponse et de publication de l'administration ne sont pas prévues, le bilan SST intégré au RSU risque de s'étioler, le débat sur les Orientations Stratégiques Ministérielles disparaît, et l'instance plénière du CSA a un ascendant sur la FS ; une partie des sujets SST relèvent explicitement du CSA et le président du CSA peut décider unilatéralement rapatrier n'importe quelle question SST en CSA alors même que le CSA ne dispose pas des mêmes prérogatives que la FS (visite, formation de tous les membres à la SST, demande d'expertise par exemple).

La loi dite de « transformation de la Fonction publique » prévoyait un affaiblissement de notre capacité à intervenir sur les questions SST. Le projet de décret ne permet pas de maintenir l'ensemble des prérogatives et corsete les CHSCT alors que nous continuons d'en demander le renforcement. En l'état, la FS risque de n'être qu'un groupe de travail du CSA.

Pour illustrer l'empressement gouvernemental, le projet de décret relatif aux CSA dans les administrations et établissements publics de l'État sera présenté au CSFPE du 16 juillet.

Rapport social unique – base de données sociales

Prétendant contrebalancer la privation des compétences des CAP, les inspirateurs de la loi du 6 août ont développé l'idée que les membres des CSA pourraient avoir une approche statistique de la réalité en ayant un droit d'accès permanent à une base de données sociales et obligeant les employeurs publics à leur présenter un rapport social unique (cf. nouveaux articles 9 bis A et 9 bis B de la loi 83-634).

Tous les indicateurs ne pourront remplacer la connaissance précise que l'étude des situations individuelles dans les CAP permettait. Pour autant, il y a un enjeu à ne pas se laisser dessaisir de ce sujet, car le RSU a un caractère un peu central dans la loi du 6 août. La DGAFP envisage un chaînage entre un décret-cadre et des arrêtés par versant. La concertation s'est ouverte avant la crise sanitaire : à ce moment la DGAFP convenait de la nécessité d'engager tout un travail sur les batteries d'indicateurs, sur la définition d'indicateurs clairs pour en faciliter la collecte et avoir des éléments qui permettent d'agréger au niveau global et de

désagréger à un niveau infra. Dans la loi, le rapport social unique est prévu d'être présenté aux CSA annuellement pour servir de base à discussion. La FSU conteste toutes les affirmations selon lesquelles l'accès à une base de données sociales pourrait aboutir à un objectif selon lequel le dialogue social serait plus riche, « plus stratégique ». et renforcé du fait de l'esprit de la loi.

La FSU défend une approche porteuse de l'enjeu est de préserver tout ce qui peut l'être de la connaissance des situations des personnels. Elle revendique que le décret-cadre soit suffisamment prescriptif pour garantir le droit, et qu'il devrait aussi laisser la possibilité de renforcer la richesse des indicateurs dans les arrêtés mais aussi au-delà : il ne faudrait pas que ceci aboutisse à des pertes de connaissance d'éléments particuliers qui existent dans les actuels bilans sociaux.

Architecture des CAP

Concernant l'architecture des CAP, au-delà de leur privation de compétences, leur reconfiguration sur des cartographies bien plus larges que les corps est aussi un bouleversement majeur.

L'article 14 de la loi 84-16 prévoit désormais que : « Pour chacune des catégories A, B et C de fonctionnaires prévues à l'article 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, sont créées une ou plusieurs commissions administratives paritaires dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Toutefois, lorsque l'insuffisance des effectifs le justifie, il peut être créé une commission administrative paritaire unique pour plusieurs catégories hiérarchiques. (...) Les fonctionnaires d'une catégorie examinent les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des fonctionnaires relevant de la même catégorie, sans distinction de corps et de grade. » Il importe de mesurer toutes les implications pour comprendre pourquoi la DGAFP est restée sur le registre du commentaire un peu « hors sol » pour aborder la discussion. Elle a cherché en effet à introduire des idées dans la discussion pour baliser une approche de la cartographie de ces instances qui permettent d'en réduire considérablement le nombre :

- d'abord en avançant une pseudo-étude statistique selon laquelle, il n'y avait quasiment pas de saisine des CAP par les agents... En oubliant seulement que l'application des nouvelles modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des personnels, par exemple, va immanquablement générer des nouveaux types de recours ;
- ensuite en testant des « transgressions » par rapport à l'existant comme la possibilité de regrouper hors des identités métiers spécifiques, au motif que les compétences des CAP sont « transversales ». Il suffirait dès lors de tenir compte des effectifs et des éventuelles variétés des missions pour opérer des regroupements en ne laissant que des dérogations très limitées aux principes de ne plus organiser par corps ou types de corps. Le deuxième axe de réflexion tient dans la déconcentration des actes de gestion qui, compte-tenu des compétences résiduelles des CAP, ne nécessiteraient plus d'être nécessairement regardés au même niveau selon le gouvernement.

Aucune information n'étant stabilisée sur la latitude qui sera laissée aux ministères pour regrouper ou non les corps d'une même catégorie dans une ou plusieurs CAP, il est difficile de pointer davantage d'enjeux... En tout cas, nous devons avoir une réflexion qui lie la question de la cartographie des CAP à celle des CSA.

Ordonnance de négociation collective

L'article 14 de la loi du 6 août 2019 prévoit :

« le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances (...) toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique :

1° En définissant les autorités compétentes pour négocier mentionnées au II de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et les domaines de négociation ;

2° En fixant les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux ;

3° En définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique. »

Fin mai, un rapport commandité par les ministres intéressés aux trois versants de la fonction publique et confié à Marie-Odile ESCH (CESE, au titre de la CFDT), à Christian VIGOUROUX (président de section honoraire du Conseil d'État), et M. Jean-Louis ROUQUETTE (IGF), sur la négociation collective dans la Fonction publique a été publié.

Parmi les objectifs affichés aussi bien par le rapport que par le gouvernement dans les débats sur le projet de loi TFP, il s'agit de prévoir des « souplesses » permettant de ne pas tout cadrer par le statutaire et le réglementaire, mais de renvoyer certaines questions et conditions d'applications à des accords. Est affiché le principe d'opposabilité des accords, mais en contrepartie du recul du réglementaire... Bref, il s'agirait d'un recul important, car le cadrage de beaucoup de choses seraient renvoyé au local, avec les rapports de force locaux, et les effets d'aubaine que ceci implique.

Le fait que les accords ne soient pas contraignants au regard de la loi pour les gouvernements ne doit pas amener à laisser cette confrontation de côté. Au contraire, l'enjeu est de porter une exigence de démocratie sociale qui poursuit celle qui s'est instaurée suite aux Accords de Bercy en 2010. Par exemple, les enjeux des comités de suivi, les refus des tickets d'entrée en négociation (signature préalable), etc... Tout ceci doit rentrer dans la confrontation sur le sujet... Et bien sûr : pas d'accords locaux qui puissent affaiblir le caractère national des principes de rémunération et de gestion des carrières, mais aussi d'organisation des services des personnels !

Refonte des régimes d'autorisation spéciale d'absence

L'article 45 de la loi du 6 août 2019 impose que les ASA pour événements familiaux et liés à la parentalité, auparavant relevant de la circulaire ou de l'instruction, soient désormais disposées par décret en Conseil d'État (l'article 21 de la loi 83-634 a été modifié en ce sens) pour les trois versants de la fonction publique. Désormais, ces droits seront étendus à l'ensemble des agents publics, non seulement aux fonctionnaires mais également aux contractuels de droit public, magistrats, personnels médicaux et pharmaceutiques et ouvriers de l'Etat...).

Le projet de décret prévoit la définition d'une liste exhaustive de 14 ASA. Le calendrier de discussion reste plus distendu que pour les autres textes d'application de la loi : pas de date pour la consultation du CCFP de ce projet de texte.

Le projet de texte consacre quelques avancées :

- ASA de droit pour décès ;

- ASA de droit pour la PMA ;
- ASA de droit pour l'agent public conjoint ou lié par un PACS pour assister à trois rendez-vous médicaux liés à la grossesse, mais aussi dans le cadre d'une PMA.
- ASA de droit pour mariage ou PACS

Et il est clairement inscrit dans les projets de dispositions que ces ASA sont clairement assimilés à du temps de travail effectif pour la détermination de la rémunération, de l'avancement et de la pension, ne devant donc pas donner lieu à récupération ce qui éliminerait quelques comportements hiérarchiques existant aujourd'hui au regard des ASA

La FSU a fait part d'un nombre important de désaccord avec la construction du texte qui risque de raboter des facilités aujourd'hui accordées aux personnels :

- Le principe d'exclusivité insérée au début du projet de texte risque d'engendrer des pertes de droits facultatifs importants ;
- ASA pour enfants malades (article 11) : réductions importantes des droits (moins de jours, pas de doublement en cas de famille monoparentale ou de prise en compte du droit sur les conjoints de la famille (cas des conjoints ne bénéficiant ou ne pouvant prendre leurs droits) ;
- Suppression du droit à ASA pour maladie grave du conjoint, enfant, père et mère ;
- Modalité de travail : on définit des droits sans réfléchir aux modalités effectives d'application. L'exemple de l'article 10 est parlant. Il donne droit aux femmes enceintes à une ASA d'heure par jour (réduction du temps de travail) si l'état de santé le justifie mais aucune réflexion n'a été engagée sur la possibilité de le mettre en place notamment pour les enseignantes du 1er degré, de manière fractionnée sur la journée (par exemple pour éviter certaines difficultés liées aux transports), etc...
- Aucune avancée sur l'allaitement : possibilité aménagement horaire sous réserve des nécessités de service.

La FSU, comme les autres organisations syndicales, avec des nuances, a fait part de son désaccord avec la logique intrinsèque du texte qui fait payer certains nouveaux droits par des pertes substantielles d'autres.