



Paris, le 7 avril 2014

François PORTZER

Secrétaire général

Fédération générale autonome des fonctionnaires

A

Manuel VALLS

Premier Ministre

Lettre ouverte : Quel dialogue social pour la fonction publique d'Etat ? Deux mesures d'urgence

Monsieur le Premier Ministre,

La Fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF) est un syndicat d'âge vénérable (il est né en 1949) dont les valeurs et les convictions ont été façonnées et trempées par l'histoire, l'expérience et les épreuves.

Elle croit à l'impérieuse nécessité du service de l'intérêt général, à l'intelligence collective et à la primauté foncière d'un syndicalisme de proposition qui exige d'être – aujourd'hui plus que jamais – d'autant plus constructif qu'il se doit d'être critique et sans complaisance. Cette conception exigeante et ardue du syndicalisme récuse une pratique syndicale qui se nourrit de parti-pris, d'idées reçues et de clichés, et qui est fondée, par dogmatisme, préjugé ou – pire encore – facilité, sur la contestation, l'opposition ou le dénigrement systématiques.

La FGAF est fière d'être la seule fédération de fonctionnaires à avoir fait du « *travail décent* » et de la « *qualité de vie au travail* » deux orientations permanentes de son action et à les avoir inscrites dans sa charte des valeurs (www.fgaf.fr).

Au moment où vous êtes sur le point de prononcer à l'Assemblée Nationale le discours de politique générale qui présentera les orientations du gouvernement pour les prochaines années, j'estime nécessaire d'appeler solennellement votre attention sur les risques graves que font courir à l'efficacité de la fonction publique de l'Etat, et donc aux performances et à la qualité du service public de l'Etat, les élections professionnelles générales qui se dérouleront au mois de décembre 2014.

Ces élections doivent en principe se dérouler en application de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la « rénovation du dialogue social dans la fonction publique » qui a fourni « LE » cadre juridique qui faisait jusqu'alors défaut et qui était censé « *promouvoir le développement d'une véritable culture de la négociation au sein de la fonction publique* » et y « *renforcer la place de la négociation* ».

Pour les quelques 2.400.000 agents de la fonction publique de l'Etat, la mise en œuvre de cette loi ne s'est accompagnée, que ce soit au niveau ministériel ou gouvernemental, d'aucun dispositif de suivi et d'accompagnement, ni d'aucun dispositif d'évaluation concomitante de la part de l'administration alors qu'on peut légitimement penser qu'une ambition de cette hauteur, que les enjeux de la réussite d'une réforme de cette ampleur et qu'une mise en œuvre étalée sur plusieurs années l'auraient exigé.

Si les élections professionnelles de la fin de l'année avaient lieu, en l'état de ces dispositions, elles signeraient pour la fonction publique de l'Etat le glas du dialogue social « *renové* » que prétendait mettre en œuvre la loi de 2010, parce que les modalités de ce dialogue social reposent sur une conception quantitativiste sommaire et simpliste de la représentativité des personnels. Aucun élément qualitatif ne vient, en effet, corriger les effets pervers de cette conception qui va se traduire, de fait, par **une représentativité inique des personnels**. Cela contribuera à une dilapidation et à un gâchis des capacités collectives de transformation de l'administration d'Etat alors que l'heure est plus que jamais à leur mobilisation, à leur conjugaison et à leur valorisation.

Une fois de plus, comme cela s'est passé avec la LOLF et la Révision générale des politiques publiques où une conception comptable sommaire et commode a balayé toutes les velléités de corriger par des éléments qualitatifs les effets dévastateurs d'un quantitativisme factice de façade, la fonction publique passera à côté d'une réforme indispensable : l'existence d'un **dialogue social juste, constructif et responsable**.

Ce pourrait être une fois de trop sur la voie d'un redressement, pourtant nécessaire, de la fonction publique. Comme le soulignait opportunément en novembre 2012 le rapport Gallois, les insuffisances et les faiblesses du dialogue social sont des causes structurelles des difficultés qu'affronte la France en matière de compétitivité. Il en est de même dans la fonction publique : la qualité effective du dialogue social dans la fonction publique est une condition indispensable de la performance du service public.

Dans les conditions actuelles, cette qualité ne sera pas obtenue et ne pourra être garantie ni aux agents, ni aux usagers ou aux assujettis du service public de l'Etat, ni aux citoyens ni aux contribuables.

Vous trouverez en annexe le diagnostic que pose la FGAF à ce sujet.

J'ai eu l'occasion de le présenter, avec la quinzaine de propositions correspondantes, à Madame Françoise Descamps-Crosnier, député, rapporteure du projet de loi « déontologie et droits et obligations des fonctionnaires » lors de mon audition à l'Assemblée Nationale le 13 février dernier, et de le communiquer également à la ministre de la fonction publique.

Deux mesures immédiates permettraient, si elles étaient prises avant les élections, de prévenir de tout risque de dévoiement le dialogue social juste, constructif et responsable que la FGAF appelle instamment de ses vœux :

1. **Première mesure : Evaluer le dispositif d'information, de consultation et de concertation des personnels dans la fonction publique de l'Etat** pendant la période transitoire qui va de la promulgation de la loi N°2010-751 du 5 juillet 2010 à mars 2014.

Aucune évaluation n'a jamais eu lieu sur ce thème.

Cette mission pourrait être menée par le *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CECPP)* de l'Assemblée nationale et/ou la *Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois* du Sénat, sur la base de l'article 24 de la Constitution qui dispose « Le Parlement... évalue les politiques publiques.... ».

Elle bénéficierait en tant que de besoin du concours des services d'inspection des ministères.

A terme, une structure permanente spécifique d'évaluation parlementaire relative à « la qualité de la fonction publique » mériterait d'être créée. Il n'en existe pas.

2. **Deuxième mesure : Modifier le décret n° 2011-184 du 15 février 2011** relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat :

- en reconnaissant le principe d'une **représentativité par collège pour les représentants du personnel** siégeant dans un comité technique, et en définissant les modalités pratiques de mise en œuvre de ce principe, en s'inspirant de ce qui existe dans la fonction publique hospitalière (articles R6144-42 et R6144-53-1 du code de la santé publique) ;
- en **modifiant les seuils de 15 et de 10** fixés par l'article 10 du décret précité par le recours à des critères rationnels d'optimisation adoptés de manière concertée.

Cette modification réglementaire pourrait s'inspirer des dispositions qui sont en vigueur dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Dans un souci d'efficacité et compte tenu de l'urgence, ces deux mesures seraient mises en œuvre de conserve.

Les nouvelles dispositions entreraient en vigueur pour les élections de la fin d'année. Elles n'auraient pas d'incidences majeures sur les modalités pratiques de déroulement des élections.

Elles peuvent aussi être mises en œuvre à budget constant.

Les deux mesures proposées sont inspirées par l'idée que la « **qualité de la fonction publique** » est une **politique publique à part entière** qui doit pleinement être reconnue par la loi et prise en compte en tant que telle. Elles ne préjugent en rien des initiatives et des

mesures complémentaires de fond - qu'elles soient d'ordre législatif, réglementaire ou parlementaire - qui permettraient à cette politique publique de répondre convenablement à sa vocation au service de l'intérêt général.

C'est pourquoi la FGAF serait très heureuse qu'elle soit évoquée à sa juste place dans votre discours de politique générale.

La FGAF, par nécessité, vocation et conviction, est partie prenante dans cette entreprise de mobilisation générale des énergies. Elle est consciente des efforts qu'il faudra faire. Elle n'ignore pas non plus que ceux-ci requerront la contribution de chacun. C'est dans cet esprit qu'elle a entrepris la rédaction d'un Livre blanc consacré « aux conditions de travail » qui sera diffusé au mois de mai et dont je ne manquerai pas de vous adresser un exemplaire.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien réserver à ces développements, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération.

François Portzer

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name François Portzer.

*

* *

ANNEXE

LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT A LA CROISEE DES CHEMINS : DE LA CRISE SYSTEMIQUE LARVEE A LA CRISE SYSTEMIQUE ENDEMIQUE DURABLE ?

LE DIAGNOSTIC ET LES DEUX MESURES D'URGENCE A PRENDRE

**L'enjeu des élections professionnelles de décembre 2014 :
réussir à réformer la fonction publique de l'**

Etat dans un contexte de crise en mettant un terme à :

- un dialogue social indigent, intermittent et factice et à
- l'iniquité de la représentation des personnels.

1-Le diagnostic :

1-1- La place de la fonction publique dans l'emploi total

Avec 5,4 millions d'agents la fonction publique représente près de 20% de l'emploi total (salariés et non-salariés) en France. Ces agents sont employés, sous des statuts divers, par les services civils et militaires de l'État, les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes, les établissements publics nationaux et locaux à caractère administratif, les hôpitaux publics, les maisons de retraite et les autres établissements publics sociaux et médico-sociaux.

1-2- Les élections professionnelles et les instances de concertation au sein de la fonction publique : date et enjeu.

A la fin de l'année 2014 et au même moment - ce sera une première dans l'histoire de la fonction publique française - près de 5 millions d'agents publics, dont près de 2,2 appartiennent à la fonction publique de l'Etat éliront pour quatre ans leurs représentants pour siéger aux instances de concertation des administrations qui les emploient. Il y a trois types d'instance : les commissions administratives paritaires (CAP), les « comités techniques » (CT) et les « comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail » (CHSCT).

Ces élections professionnelles auront lieu au scrutin à un seul tour à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

La principale de ces instances est celle des « Comités techniques » (CT). Car depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, ce sont les résultats des élections aux comités techniques qui décideront de la « représentativité » des organisations syndicales, c'est-à-dire de leur vocation à être associés à l'élaboration des décisions d'organisation et de fonctionnement de leur service d'emploi, et qui serviront aussi de base, au vu de la part d'audience des fédérations, à l'élaboration du calcul de la répartition des sièges attribués aux représentants du personnel aux trois Conseils Supérieurs de la fonction publique et au Conseil Commun.

On pourrait s'imaginer que les compétences de ces comités techniques (CT) sont analogues à celles des comités d'entreprise (CE) du secteur privé, mais ce serait une erreur patente. Une comparaison des compétences respectives des CT de la fonction publique et des CE du

secteur privé montre des différences considérables, voire exorbitantes, et même incompréhensibles, au profit du secteur privé, qu'il s'agisse :

- de leurs domaines de compétences,
- ou encore – c'est flagrant – de leurs moyens d'action (les CT de la fonction publique n'ont pas de rôle de « proposition » au contraire des CE du secteur privé. Cf. encadré infra),
- et de leur composition (existence de trois collèges des représentants du personnel dans les CE, alors que pour la fonction publique, il n'y a des collèges différents de représentants du personnel que dans les CT d'établissement des établissements publics de soins).

Nota : Le rôle du CE dans le secteur privé

Article L2323-1 du code du travail

*Le comité d'entreprise a pour objet d'assurer une **expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production.***

*Il formule, à son initiative, et examine, à la demande de l'employeur, toute **proposition de nature à améliorer les conditions de travail, d'emploi et de formation professionnelle des salariés, leurs conditions de vie dans l'entreprise ainsi que les conditions dans lesquelles ils bénéficient de garanties collectives complémentaires** mentionnées à l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale....*

1-3- La fonction publique en crise systémique larvée

1-3-1- Les trois symptômes de cette crise :

1. des **valeurs** en déshérence,
2. des **capacités d'action** dont la rareté confine de plus en plus à la pénurie,
3. le **moral** des agents en berne.

Leur conjonction s'est mise à susciter un doute sur le sens du travail qui gagne insidieusement et se met progressivement à tarauder et à gangrener les esprits.

1-3-2- Les disparités entre les trois fonctions publiques et la spécificité des faiblesses de la fonction publique d'Etat

Les disparités sont nombreuses et importantes entre les fonctions publiques : des gouvernances et des organisations marquées par des spécificités quasi-irréductibles, des structures de qualifications des personnels et de rémunérations dissemblables,...

En matière de dialogue social, les convergences que cherchait à susciter la loi de 2010 restent symboliques, modestes et théoriques : les contrastes entre les cartographies, les champs de compétences et la composition respectifs des comités techniques dans les trois fonctions publiques sont très marqués.

La fonction publique de l'Etat accuse clairement des faiblesses spécifiques importantes dans ce domaine en raison d'un concept et d'une échelle organisationnels qui sont sans commune mesure avec les deux autres fonctions publiques.

1-4- La raréfaction régulière et progressive des capacités d'action

La fonction publique de l'Etat a joué le rôle de « cobaye-pilote ». La mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) l'a mise dans l'œil du cyclone en lui faisant inaugurer le cycle de réduction méthodique et continu des effectifs depuis 2006 (c'est-à-dire deux ans avant le début de la crise) alors que les deux autres fonctions publiques étaient épargnées et voyaient leurs effectifs progresser.

Ce mouvement de décreu pourrait se ralentir pour l'Etat mais sans cesser vraiment et, surtout, il va maintenant toucher les deux autres fonctions publiques et leur poser des questions cruciales d'adaptation.

1-5- Le contexte socio-économique : un cumul durable de contraintes structurelles

Chacun sait dans quel contexte général se dérouleront ces élections professionnelles : une croissance anémique, un chômage difficile à endiguer, une dette publique qui progresse en se jouant des prévisions.

Aux 50 Mds qu'il faut trouver pour financer le pacte de responsabilité et la réduction des déficits, viennent de s'ajouter depuis le 31 mars dernier quelque 5 Mds supplémentaires qui seront nécessaires au financement du pacte de solidarité que le gouvernement sera chargé de mettre en œuvre.

Plus personne ne doute désormais que ce ne sera pas par des prélèvements supplémentaires mais par des économies sur les dépenses publiques que le gouvernement s'évertuera à financer ces/ses différents engagements.

On ignore pour le moment le détail des mesures qui seront prises à ce sujet, mais on entrevoit les grandes tendances de la répartition possible en ce qui concerne les 50 Mds d'économies à faire :

- 15 Mds sur les collectivités territoriales,
- 15 sur les hôpitaux,
- 20 sur l'Etat.

Tel est, aujourd'hui, l'environnement extérieur des heurs et malheurs des fonctionnaires et des agents publics.

1-6- Les conclusions à en tirer pour la fonction publique de l'Etat

1 – Il y a un risque réel et important que cette fonction publique démoralisée, exsangue, cède au doute, au désabusement, ou pire, à la tentation du cynisme et du repli catégoriel.

2 – Les quelque 2,4 millions de fonctionnaires et agents de l'Etat pressentent que des réductions budgétaires vont leur être annoncées et qu'ils vont entrer dans une période de basses eaux et de disette où il faudra gérer la pénurie : c'est la fin d'un cycle qui a connu son champ du cygne avec le « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique » en 2008, l'année où la France, paradoxalement, inaugurerait son entrée dans la crise....

3 - Dans ce contexte de raréfaction, voire de pénurie des ressources, il y a peu de chance qu'un crédit réel soit accordé au prochain cycle de négociation annoncé par la ministre de la fonction publique sur les parcours, les carrières et les rémunérations des agents publics, même avec la perspective d'une échéance lointaine....

La concertation sur la gestion des âges et sur la qualité de vie au travail risque aussi d'apparaître comme un rideau de fumée destiné à masquer une intention de temporisation.

4 – Le projet de loi « déontologie et droits et obligations des fonctionnaires » aurait pu être une occasion de repenser, notamment dans la fonction publique de l'Etat, le dispositif de dialogue social mis en place par la loi de 2010 à partir de ce nouveau contexte. Ce choix n'a pas été fait. Cette occasion ratée pourrait se payer très cher.

5 – L'inflexion nouvelle qui doit être donnée au dialogue social dans ce contexte exige de s'appuyer sur une vision et de se concrétiser dans un cap.

Cette vision, c'est celle d'une amélioration continue de la qualité de la fonction publique qui doit être reconnue comme une politique publique à part entière.

Ce cap, c'est celui d'un dialogue social juste, constructif et responsable, capable de susciter, d'encourager et de développer les innovations et les initiatives, et de mobiliser toutes les énergies et tous les talents. C'est une condition de la survie de la Fonction Publique de l'Etat.

6 – Si les conditions de ce dialogue social juste, constructif et responsable ne sont pas réunies par inertie ou défaut de volonté, il faut craindre que la crise systémique larvée de la fonction publique de l'Etat ne devienne endémique et durable...

2- Que faire, quand et pourquoi ? Deux mesures d'urgence à prendre

Ces deux mesures seraient mises en œuvre de conserve pour que les nouvelles dispositions qui seraient adoptées puissent s'appliquer aux élections professionnelles de la fin de l'année.

2-1- Première mesure :

2-1-1- QUOI et QUI?

Evaluer le dispositif d'information, de consultation et de concertation des personnels dans la fonction publique de l'Etat pendant la période transitoire qui va de la promulgation de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 à mars 2014.

Cette mission pourrait être menée par le *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CECPP)* de l'Assemblée nationale et/ou la *Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois* du Sénat, sur la base de l'article 24 de la Constitution qui dispose « *Le Parlement... évalue les politiques publiques....* ».

Elle bénéficierait en tant que de besoin du concours des services d'inspection des ministères.

A terme une structure permanente spécifique d'évaluation parlementaire relative à « *la qualité de la fonction publique* » mériterait d'être créée.

2-1-2- QUAND ?

Immédiatement.

2-1-3- POURQUOI ?

1. La loi du 5 juillet 2010 n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.
2. Elle n'a pas été soumise à l'obligation d'une étude d'impact préalable.
3. Il n'y a pas de cartographie exhaustive disponible des différents comités techniques (CT de proximité, CT de réseau, CT spéciaux, CT communs ou uniques...) existant dans la fonction publique de l'Etat.

4. Il n'y a pas d'inventaire exhaustif disponible des négociations qui ont été menées dans le cadre des comités techniques de la fonction publique de l'Etat : leur nombre, leur objet, leur rythme...
5. Aucune instance n'évalue aujourd'hui de façon suivie et méthodique le fonctionnement des instances consultatives de l'administration.
« On » ignore par conséquent si ces instances consultatives fonctionnent « bien », c'est-à-dire conformément aux textes et surtout à leur esprit et à leur finalité.
Ni les citoyens, ni leurs représentants ne sont en mesure de savoir si les moyens qui sont dégagés pour assurer la concertation au sein des administrations sont utilisés au mieux. Cette opacité alimente les fantasmes, les équivoques et les ragots.
6. Malgré quelques tentatives utiles (par exemple celle du sénateur Bernard Angels qui est l'auteur du rapport d'information fait en 2008 au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les « dépenses publiques »), personne n'est en mesure de savoir si les dépenses de la fonction publique contribuent – et si oui, comment – au soutien, à la relance et/ou à la croissance économique, ainsi qu'au pouvoir d'achat et au bien-être collectif.
Les évaluations sur la contribution qualitative effective des dépenses publiques à la solidarité et au lien social font également défaut.
Quant aux travaux sur la productivité administrative, s'ils existent, on se garde de les diffuser, et de valoriser ou de mettre en œuvre leurs préconisations.
7. L'existence d'un dispositif permanent d'évaluation parlementaire permettrait de répondre aux questions restées jusqu'alors sans réponse de l'utilité effective et de l'efficacité de la dépense publique.
Nota : Les dépenses annuelles totales de personnel (hors pensions) pour l'ensemble des trois fonctions publiques représentent plus de 200 Milliards € (98 pour la FP d'Etat, 73 pour la FP Territoriale et 30 pour la FP Hospitalière).

2-2- Deuxième mesure :

2-2-1- QUOI et QUI ?

Modifier le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat :

- en reconnaissant le principe d'une **représentativité par collège pour les représentants du personnel** siégeant dans un comité technique, et en définissant les modalités pratiques de mise en œuvre de ce principe, en s'inspirant de ce qui existe dans la fonction publique hospitalière (article R6144-42 et R6144-53-1 du code de la santé publique) ;
- en **modifiant les seuils de 15 et de 10** fixés par l'article 10 du décret précité par le recours à des critères rationnels d'optimisation adoptés de manière concertée.
Cette modification réglementaire pourrait s'inspirer des dispositions qui sont en vigueur dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

2-2-2- QUAND ?

A une date qui permette aux nouvelles dispositions de s'appliquer aux prochaines élections.

2-2-3- POURQUOI ?

1. Un dialogue social de qualité constitue un droit fondamental du fonctionnaire.

2. La qualité de la représentativité des personnels est une condition nécessaire de ce droit à un dialogue social équitable, juste et efficace.
3. Les fonctionnaires étant répartis selon des catégories, il est normal d'organiser la représentativité par collège. C'est ce qui se fait pour les comités d'entreprise dans le secteur privé (art. L2324-11 du code du travail). C'est aussi ce qui se fait pour les comités techniques d'établissement des établissements publics de soins (article R6144-42 et article R6144-53-1 du code de la santé publique qui dispose : «*Les représentants du personnel au comité technique d'établissement sont élus par collège au scrutin de liste* »).
4. L'existence dans la fonction publique de l'Etat d'un nombre maximum de représentants des personnels (15 pour les CT ministériels et 10 pour tous les autres) quel que soit le nombre d'agents dans le ressort électif du CT, constitue une anomalie et une iniquité par rapport aux deux autres fonctions publiques où un CT doit être créé dès qu'il y a 50 agents et où le nombre de représentants du personnel varie en fonction des effectifs concernés du ressort du CT (de 3 à 18 dans la FP hospitalière : art R6144-42 du code de la santé publique).
5. L'extraordinaire disparité de représentativité entre les ministères est anormale et injustifiable. Elle tient au fait que quels que soient les effectifs du ministère, le nombre total de représentants du personnel est fixé uniformément à 15 (art. 10 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011), ce qui crée des distorsions graves entre ministères. Ainsi, si l'on écarte le cas totalement atypique de l'Education nationale où un siège au comité technique ministériel représente 60.059 inscrits (c'est-à-dire plus que les 52.000 habitants d'Evry, ou que les électeurs des villes d'Evry et de Corbeil-Essonnes ...) on constate qu'entre les services du Premier ministre et le ministère de l'Intérieur, il y a une différence exorbitante (de près de 50x) puisqu'un siège au comité technique ministériel de celui-ci représente 11.079 agents (166.187 inscrits), alors qu'il représente « seulement » 222 agents au comité technique ministériel des services du Premier ministre.

Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires

4 rue de Tréville 75009 PARIS - ☎ 01 42 80 00 55 - mail : secretariat.fgaf@orange.fr

www.fgaf.fr