

# LOI TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE OÙ EN SOMMES NOUS APRÈS UN AN DE MISE EN OEUVRE ?

**U**n peu plus d'un an après la publication de la loi dite de transformation de la Fonction publique, nous pouvons dire que le gouvernement Macron, par son « *serviteur zélé* » l'ancien secrétaire d'État Olivier Dussopt, n'a pas chômé pour accélérer la mise en œuvre de cette loi destructrice pour les agents publics et les missions qu'ils et elles exercent.

L'UFSE-CGT fait un point dans cet article de l'état d'avancement des principales mesures de la loi concernant les agents publics de l'État, dans chacun de ses cinq titres. Pour rappel, si l'application d'un tiers des articles était immédiate, elle s'étalait pour d'autres du 1er janvier 2020 à 2022.

C'est la nouvelle ministre de la transformation et de la Fonction publiques, Amélie de Montchalin, qui a relancé l'agenda social, essentiellement consacré à la poursuite de la mise en œuvre de la loi Dussopt. A ce jour, quasiment tous les décrets sont publiés (dont 36 qui concernent notamment les agents de l'État) et d'autres sont en cours après les CSFPE des 16 et 27 juillet (sur les CAP et Comités sociaux d'administration - CSA) et le CCFP du 23 juillet (Rapport Social Unique, ...). Certains articles de la loi nécessitent encore des discussions (tel que l'usure professionnelle) avant la publication de décrets ou d'ordonnances.

## I - POINT D'ÉTAPE D'APPLICATION DE LA LOI DANS CES DIFFÉRENTS TITRES

### TITRE I – ARTICLES 1 À 14 « PROMOUVOIR UN DIALOGUE SOCIAL STRATÉGIQUE... »

#### Attaques sans précédent contre les instances représentatives des personnels !

Derrière le titre pompeux « *Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics* », le gouvernement a ciblé deux mesures phares qui réduisent considérablement les droits des

agents à être défendus et représentés sur des questions essentielles relatives à leur carrière et à leurs conditions de vie au travail et instaurent le mérite et l'arbitraire au détriment de règles nationales clairement établies et qui s'appliquent de façon égalitaire.

**Les CAP** : le [décret 82-451](#) du 28/5/82 relatif aux CAP pour les agents de l'État est modifié.

D'une part le [décret 2019-1265](#) du 29/11 (et le [décret 2020-362](#) pour les EP d'enseignement supérieur) réduit profondément les prérogatives des CAP qui traitaient jusqu'alors des sujets relatifs aux carrières et aux questions individuelles. La loi a supprimé leurs compétences en matière de mutation/mobilité dès 2020 et a modifié l'article 60 (relatif aux mutations) de la [loi 84-16](#), ainsi qu'en matière d'avancements et de promotions à compter de 2021.

Parallèlement ce décret, instaure des lignes directrices de gestion (article 30 de la loi) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et fixent les orientations et priorités en matière de mobilité (dès 2020) et en matière de promotion et de valorisation des parcours (mises en œuvre pour les décisions prises au titre de 2021).

Des discussions ont eu lieu dans les ministères et les directions pour élaborer les LDG mobilité et les personnels ont subi dès 2020 la fin brutale de droits et de règles de gestion, acquis souvent dans les luttes, qui ont fait place à l'arbitraire et à la montée de postes à « *profil* ». Le droit à mutation pour convenances personnelles est dans ce contexte bien mis à mal. S'agissant des LDG en matière de promotion, des discussions sont en cours pour s'appliquer dès 2021.

D'autre part, balayant le principe des CAP par corps



correspondant à l'exercice de missions, la loi prévoit dès 2022 la refonte de l'architecture des CAP par un regroupement des CAP par catégorie. Un prochain décret rejeté par l'ensemble des organisations syndicales va encore modifier le décret des CAP. Des discussions débutent dans certains ministères : la cartographie va être profondément modifiée et la principale incidence sera une réduction drastique du nombre d'élu.e.s !

**Les Comités Sociaux d'Administration** : autre décret attendu sur les CSA avec la fusion des Comités Techniques et des Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail en leur sein. Alors que la crise sanitaire a démontré l'importance du rôle et de l'action des représentants des CHSCT, ils seront remplacés, et uniquement à partir d'un seuil de 200 agents, par une formation spécialisée au sein des CSA. Pour la CGT c'est une aberration d'autant que le champ de compétence des CSA va être élargi et ces questions vont être noyées parmi d'autres thèmes importants eux aussi tels que le fonctionnement et l'organisation des services, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations, les orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines et les LDG.

A noter aussi le décret qui instaure, dès 2021, un rapport social unique annuel qui a pour objet de rassembler les divers rapports actuellement élaborés au sein des administrations. Il regroupera aussi l'analyse des principales données quantitatives et indicateurs portant sur les caractéristiques des emplois et sur la situation des agents publics (notamment sur l'égalité et l'insertion professionnelles, les discriminations). Toutes ces données participeront à l'élaboration des LDG.

## **TITRE II – ART 15 À 33 « TRANSFORMER ET SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES »**

### **L'ouverture exacerbée à la contractualisation**

Depuis le 1er janvier 2020, la loi a étendu de façon inconsiderée la possibilité de recruter des agents contractuels lorsque les besoins du service le justifient, alors que c'est d'un plan massif de titularisation que les contractuels revendiquent ! Et plusieurs administrations n'ont pas perdu de temps pour faire des appels d'offre, trop satisfaits de cette aubaine.

- Le [décret 2019-1414](#) professionnalise les procédures de recrutement par contrat pour pourvoir des emplois permanents et le décret 2020-478 étend cette possibilité à toutes les catégories hiérarchiques ;

- Le [décret 2019-1594](#) élargit les possibilités de recourir au contrat pour occuper des emplois de direction de l'État.

- Le [décret 2020-172](#) précise les modalités du contrat de projet d'une durée d'un à six ans, plus précaire car il ne pourra donner lieu ni à titularisation ni à CDI à son terme !

- Le [décret 2020-478](#) modifie le régime des apprentis dans le secteur non industriel et commercial.

- Le [décret 2020-1296](#) précise les contours de l'indemnité de précarité versée aux contractuels de droit public : elle concerne la fin de contrat pour un CDD (sauf contrat pour faire face à un accroissement saisonnier d'activité) conclu à partir du 1/1/2021 (même s'il s'agit d'un renouvellement après un premier contrat conclu en 2020), d'une durée (le cas échéant renouvelée) inférieure ou égale à un an, dont la rémunération brute globale du contrat est inférieure ou égale à un plafond fixé à 2 SMIC. L'indemnité s'élèvera à 10 % de cette rémunération perçue par l'agent. Elle ne sera pas versée lorsque l'agent est nommé stagiaire ou élève à l'issue du contrat, ou bénéficie d'un CDI, ou refuse un CDI, ou en cas de démission ou de licenciement.

### **La généralisation de l'évaluation individuelle**

La loi généralise l'évaluation individuelle par « *l'appréciation de la valeur professionnelle* » en lieu et place de la notation dès le 1/1/2021 pour les entretiens professionnels conduits au titre de 2020. Toutefois les statuts particuliers peuvent prévoir des modalités différentes d'appréciation de la valeur professionnelle.

Les agents conservent le droit de saisir la CAP pour la révision du compte-rendu de l'entretien professionnel. La CGT attire l'attention des agents sur le contenu de leur évaluation qui impactera de plus en plus leur carrière dans un contexte où l'avancement, la promotion et les mutations se feront hors CAP, de façon arbitraire, sur des critères subjectifs et au mérite. Ils et elles ne doivent pas hésiter à solliciter leurs élu.e.s pour recourir à la CAP sur le compte-rendu de l'entretien professionnel !

### **Le renforcement des sanctions disciplinaires**

La loi ajoute au 1er groupe de sanctions « *l'exclusion temporaire des fonctions de trois jours* », inscrite comme le blâme dans le dossier du fonctionnaire et non soumise à l'examen des CAP, ce qui ne fera qu'exacerber le pouvoir discrétionnaire des chefs de service. En même temps la loi supprime le rôle d'organe supérieur de recours du CSFPE en matière disciplinaire, d'avancement et de licenciement.

Le [décret 2020-785](#) précise la procédure disciplinaire dans les EP d'enseignement supérieur.

## **TITRE III – ART 34 À 57 « SIMPLIFIER LE CADRE DE GESTION DES AGENTS PUBLICS »**

### **Un nouveau cadre déontologique**

La loi a renforcé les dispositions de la loi déontologique de 2016 par les décrets [2020-37](#), [2020-64](#) et le décret [2020-69](#) du 30/1 qui précise le nouveau cadre des contrôles déontologiques.

Depuis le 1er février, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique a repris les compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique en matière de contrôle déontologique des agents publics qui envisagent de rejoindre le secteur privé et des salariés du secteur privé intégrant la fonction publique. Les postes sensibles sont soumis à un contrôle automatique de la haute autorité. Pour les autres postes, la loi responsabilise les administrations, via notamment leurs référents déontologiques et elles peuvent néanmoins saisir la HATVP. Le [décret 2020-173](#) détermine les modalités de rémunération des membres des autorités administratives et publiques indépendantes.

Le [décret 2019-1508](#) modifie la procédure disciplinaire en cas d'acte collectif d'indiscipline et de cessation concertée du service pour les fonctionnaires des services de l'administration pénitentiaire.

### **Le recours ponctuel au télétravail**

La loi a prévu de revoir les règles du télétravail. Le [décret 2020-524](#) du 5/5 qui modifie celui de 2016, apporte plus de souplesse au recours au télétravail qui s'exerce à la demande de l'agent. Il précise notamment que, par semaine, la quotité des fonctions pouvant être exercées en télétravail ne peut être supérieure à trois jours avec un temps de présence sur le lieu d'affectation qui ne peut être inférieur à deux jours. Ces seuils peuvent s'apprécier sur une base mensuelle.

Toutefois, le décret précise les conditions pour déroger au seuil des trois jours : à la demande de l'agent et pour une durée de 6 mois renouvelable, si l'état de santé, le handicap ou l'état de grossesse le justifient et après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail et, nouveauté, lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

Ce dispositif réglementé de télétravail est à distinguer de l'expérience inédite de « *travail à domicile* » massif mis en place de manière exceptionnelle pendant le confinement pour la protection des agents.

Après le groupe de travail du 1/10/2020, « *sur le cadrage du télétravail et les conditions qui doivent l'accompagner, notamment en termes de formation managériale* », la ministre s'est engagée à ouvrir une négociation qui serait étendue, au-delà du télétravail, à l'organisation du travail, dans une logique de qualité de vie au travail et en prenant en compte les adhérences avec la santé au travail.

La CGT a confirmé sa volonté de négocier le télétravail en mode pérenne, son souhait de mieux encadrer réglementairement le travail à distance qui existait largement dans les administrations bien avant la crise sanitaire, son accord sur le principe de garanties aux agents en période de crise, et son intérêt ancien déjà pour l'organisation et le contenu du travail.

### **L'harmonisation du temps de travail**

La loi rappelle la durée légale et effective de travail à 1 607 heures par an et instaure une harmonisation du temps de travail pour toute la fonction publique, remettant ainsi en cause les accords existants, notamment dans les collectivités territoriales qui doivent conduire des négociations visant à se conformer à cette durée légale.

### **Protection de la santé et de la sécurité des agents**

La loi prévoit de légiférer par ordonnance sur plusieurs sujets (cf. II de cet article). D'autres mesures sont immédiates, sur le supplément familial lors d'une garde alternée et sur la possibilité de suivre une formation ou un bilan de compétence pendant un congé pour raison de santé ; d'autres feront l'objet de décrets sur, le congé de proche aidant, les autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à des événements familiaux, l'aménagement d'horaires aux mères allaitantes, un entretien de carrière à l'attention des agents présentant des risques d'usure professionnelle.

## **TITRE IV – ART 58 À 79 « FAVORISER LA MOBILITÉ ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES AGENTS PUBLICS »**

### **Les outils pour faciliter la mobilité contrainte...**

La loi instaure toute une série de mesures pour permettre la mobilité des agents publics sous le fallacieux prétexte

d'élargir et de sécuriser les opportunités et transitions professionnelles. Pour la CGT se sont des outils qui favorisent la mobilité contrainte des personnels dans un contexte de restructurations des services, de transferts ou d'abandons de missions, d'externalisations, qui vont s'accélérer avec la réforme de l'organisation territoriale de l'État, la mise en œuvre des secrétariats généraux communs, la réforme des administrations centrales, et le projet de loi 3D (Déconcentration, Décentralisation, Différenciation) qui se profile.

La loi prévoit notamment :

- La portabilité des CDI entre les trois versants, la portabilité des droits acquis sur le compte personnel de formation en cas de mobilité entre le privé et le public ([décret 2019-1392](#) du 17/12), une mesure pour faciliter les détachements ([décret 2019-1180](#)) ;
- Un encadrement de la durée d'affectation des fonctionnaires placés en position d'activité, fixée par le [décret 2020-436](#) du 15/4, afin d'inciter, les agents à sortir de leur champ professionnel initial parce qu'ils peuvent y revenir et les employeurs à élargir leur vivier de recrutement ;
- Un [décret 2020-251](#) du 13/3 sur les organismes accueillant des militaires en affectation temporaire ;
- Un dispositif de rupture conventionnelle pour les fonctionnaires (à titre expérimental pour 5 ans) et pour les contractuels (à titre pérenne) précisé par le [décret 2019-1593](#) du 31/12 et le [décret 2019-1596](#) qui fixe les modalités de calcul de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ; le [décret 2020-741](#) du 16/6 étend le bénéfice de l'assurance chômage aux agents publics volontairement privés d'emploi dans certains cas.

### **...et pour gérer les suppressions d'emplois à l'État !**

Par ailleurs, les décrets [2019-1441](#) et [2019-1442](#) du 23/12 permettent aux administrations de disposer d'un ensemble de dispositifs pour accompagner les fonctionnaires dont l'emploi est susceptible d'être supprimé dans le cadre d'une opération de restructuration, parmi lesquels : l'accompagnement personnalisé des agents, des priorités de formation, un congé de transition professionnelle, des priorités de mutation ou encore de détachement. Et le [décret 2019-1444](#) du 23/12 institue une indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle.

A noter par ailleurs, la mesure précisée par le [décret 2020-714](#) du 11/6 dernier, relative au détachement d'office des fonctionnaires dont les missions ou services sont externalisés.

## **TITRE V - ART 80 À 93 « RENFORCER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE »**

Ce titre décline des mesures de l'accord égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et pour améliorer la situation des travailleurs en situation de handicap. La loi prévoit aussi par [décret 2020-121](#) du 13/2 de revoir l'organisation des concours aux niveaux national et déconcentré.

### **Des mesures pour l'égalité entre les femmes et les hommes**

La loi prévoit diverses mesures contraignantes pour les employeurs publics précisées par :

- Le [décret 2020-256](#) qui instaure un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que d'agissements sexistes ;
- Le [décret 2020-528](#) qui contraint à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel avec diverses mesures en faveur de l'égalité professionnelle ;
- Le [décret 2019-1561](#) qui étend le dispositif des nominations équilibrées des emplois de direction ;
- La loi a également, supprimé le jour de carence pour congé maladie en cas de grossesse, instauré le maintien des droits à avancement pendant une durée maximale de 5 ans sur la carrière, au titre du congé parental ou de la disponibilité de droit pour élever un enfant de moins de 12 ans ([décret 2020-529](#) du 5/5), et prévu une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes des jurys et instances de sélection pour le recrutement sauf dérogation précisées par le [décret 2020-97](#) du 5/2.

### **Des mesures positives pour les agents en situation de handicap**

Toutes les mesures de la loi pour « favoriser l'égalité professionnelle pour les agents en situation de handicap » ont fait l'objet de décrets d'application :

- Le [décret 2020-420](#) qui clarifie le droit applicable à ces agents ;
- Le [décret 2020-530](#) qui prévoit, pour une durée expérimentale de cinq ans, leur titularisation après un entretien et vérification de leurs aptitudes à l'issue du contrat d'apprentissage ;
- Le [décret 2020-523](#) qui instaure des mesures pour sécuriser leur parcours professionnel et précise les conditions d'aménagement des concours administratifs ;

- Le [décret 2020-569](#) qui crée au 1er janvier 2020, une procédure de promotion dérogatoire au droit commun pour une période expérimentale de cinq ans.

## II- LES ORDONNANCES DE LA LOI EN COURS DE DISCUSSIONS

La loi du 6 août a habilité le gouvernement à prendre d'importantes mesures par ordonnances. La CGT reviendra sur tous ces sujets qui n'en sont qu'au début des discussions.

### Réforme de la négociation collective (article 14)

une ordonnance afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la FP.

Des discussions ont débuté avec un 1er groupe de travail le 29 septembre avec présentation d'un projet d'ordonnance, ce texte doit notamment consacrer l'opposabilité juridique des accords collectifs dans la fonction publique, mais aussi en favoriser la conclusion.

Un deuxième groupe de travail est programmé le 4 novembre. L'objectif du gouvernement est de « *mettre en place un dispositif rénové permettant de négocier sur un champ de thématiques plus large, au niveau le plus adéquat et avec une portée contraignante dans certains domaines* ».

### Règles relatives à la protection de la santé et de la sécurité des agents publics (article 40)

La loi précise qu'une ordonnance devra :

- Redéfinir la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, pour favoriser leur couverture sociale complémentaire. Un groupe de travail est enfin programmé sur la PSC le 13 octobre ;

- Simplifier l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée ainsi que des services de médecine de prévention et de médecine préventive, et rationaliser leurs moyens d'action. Un décret 2020-647 du 27/5 modifie les dispositions du décret 82-453.

Une autre ordonnance traitera notamment des règles de l'inaptitude physique et de divers congés, des possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique et au reclassement. Elle aura aussi comme objectif de clarifier et harmoniser avec le secteur privé les dispositions applicables aux agents publics relatives à divers congés (maternité, pour adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant).

### Réforme de la formation (article 59)

La loi prévoit trois ordonnances par des mesures visant : à organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et des services de formation des agents publics, à réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emploi de catégorie A (diversifier les profils, harmoniser la formation initiale, favoriser les mobilités dans le public et vers le privé), à renforcer la formation des agents les moins qualifiés, en situation de handicap et les plus exposés aux risques d'usure professionnelle afin de favoriser leur évolution professionnelle.

Nous pouvons penser que les groupes de travail du 20/10 sur « *l'attractivité des recrutements et des métiers de la fonction publique* » et sur « *la contribution de la fonction publique à l'emploi des jeunes (apprentissage, diversité...)* » et celui du 10/12 sur « *l'encadrement supérieur* » participent des discussions à engager pour cette ordonnance.