



ORDONNANCE RELATIVE A LA NEGOCIATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE : UNE BRECHE DANS LE STATUT GENERAL

Chères et chers camarades,

Objet

Cette circulaire porte sur la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique et notamment l'ordonnance du 17/02/2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, qui constitue une brèche importante dans le statut de la fonction publique.

Motivations

Depuis 2007, la fonction publique est touchée par une succession de réformes qui comportent notamment des transferts de missions et de personnels et ont eu un impact non négligeable sur l'exercice des missions, des statuts ou conditions de travail des agents publics.

Malgré la crise sanitaire, le gouvernement poursuit la mise en œuvre des réformes. Cette ordonnance s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur la transformation de la fonction publique. Elle entend « développer la négociation collective au niveau de l'échelon de proximité » (CSA pour l'Etat, CST pour la territoriale, CSE pour la FPH). Pour FO, cette ordonnance marque une véritable rupture en érigeant un cadre législatif contraint dans plusieurs domaines essentiels de la vie quotidienne des agents publics. Ces accords ayant une portée juridique contraignante pourront déboucher sur des accords différenciés au niveau local ou national pour des personnels à statut identique à la condition d'être signé par une ou plusieurs organisations représentant au moins 50% des suffrages aux dernières élections professionnelles.

Principaux points

- Le programme de réformes Action Publique 2022 se poursuit malgré la crise sanitaire
- Mise en œuvre de la loi de transformation du 6 août 2019
- L'ordonnance du 17/02/2021 relative à la négociation de la fonction publique
- Une diminution des moyens alloués aux représentants des personnels
- Une fonction publique à plusieurs vitesses avec l'introduction des contrats de mission
- Ordonnance sur la complémentaire santé des agents publics

Annexes :

- Ordonnance relative à la négociation dans la fonction publique (analyse détaillée)
- Ordonnance du 17 février 2021 (tableau récapitulatif)

Amitiés syndicalistes,

Nathalie HOMAND
Secrétaire confédérale

Yves VEYRIER
Secrétaire général



ORDONNANCE SUR LA REFORME DE LA NEGOCIATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE ANALYSE DETAILLEE

Le programme de réformes Action Publique 2022 se poursuit malgré la crise sanitaire

Depuis 2007, la fonction publique est touchée par une succession de réformes (*RGPP, RéATE, MAPTAM, NOTRe et CAP 2022*) qui comportent notamment des transferts de missions et de personnels et ont eu un impact non négligeable sur l'exercice des missions, des statuts ou conditions de travail des agents publics.

Le programme « Action Publique 2022 » se matérialise encore et toujours par des coupes d'effectifs dans certains ministères ou collectivités mais surtout par une **traduction effective dans les lois et décrets parus depuis le début du quinquennat**, notamment la **loi de transformation de la fonction publique** promulguée en 2019 (*Loi n°2019-826 du 6 août 2019*) qui a pour conséquence un affaiblissement du statut de la fonction publique et va fragiliser davantage le maillage territorial et l'égalité d'accès aux services publics (voir circulaire n° 149-2019).

Si l'objectif de la baisse globale des effectifs de 120 000 fonctionnaires a été abandonné par l'exécutif, le calendrier concernant une meilleure répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'est accéléré avec l'avant-projet de loi 4D (*décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification*) qui sera présenté au printemps et la poursuite de l'application des ordonnances de la loi sur la transformation de la fonction publique.

Malgré la crise sanitaire, le gouvernement poursuit donc la mise en œuvre des réformes dans la fonction publique. La ministre de la Fonction publique a lancé début janvier un baromètre sur l'efficacité de l'action publique pour mesurer l'avancée des réformes prioritaires. C'est sous l'égide d'un seul ministère que le suivi des politiques publiques et services publics s'opère désormais avec le regroupement des directions (DGAP, Direction interministérielle du numérique, Comité interministériel à la transformation publique – CITP).

Mise en œuvre de la loi de transformation du 6 août 2019

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de transformation, le gouvernement a confirmé la **suppression des CHSCT**, qui ont pourtant joué un rôle fondamental dans la protection des personnels lors du plan de continuation d'activité (PCA) dans les ministères ou collectivités territoriales, et la restriction des compétences des CAP concernant les décisions individuelles des agents en matière de mobilité dès le 1er janvier 2020 et pour les promotions dès le 1er janvier 2021.

Ce sont désormais les **lignes directrices de gestion (LDG)** qui fixent les orientations générales relatives aux mutations et **mobilités** dans la fonction publique, l'avancement et les promotions reposant désormais avant tout sur l'évaluation et le mérite pour les listes d'aptitude et tableaux d'avancement et le choix des Directions au détriment des CAP pour la défense individuelle des agents publics !



Avec la loi de transformation de la fonction publique, les CAP (Commissions administratives paritaires) sont recentrés uniquement sur l'examen des décisions individuelles défavorables aux agents (CAP disciplinaires) dans toute la fonction publique.

En supprimant l'avis des CAP, ces lignes directrices de gestion redéfinissent les droits des agents en matière de promotion et précisent de nouveaux critères fondés sur « le mérite » et les acquis professionnels pour l'inscription sur les tableaux d'avancement ou listes d'aptitude.

Ainsi, lors des prochaines élections des instances représentatives des personnels, les CAP seront désormais constituées par catégorie hiérarchique (A, B, C) et non plus par corps de fonctionnaires.

Par ailleurs, a été institué le Comité social qui devient l'instance unique du dialogue social fusionnant les anciens comités techniques (CT) et Comités d'hygiène et sécurité et conditions de travail (CHST) qui seront seuls compétents à partir 2022 sur les questions :

- Réorganisation des services /qualité des services rendus ;
- Egalité professionnelle ;
- Protection de la santé et sécurité des agents ;
- Politiques RH ;
- Lignes directrices de gestion (LDG) en matière de mobilité, promotion, avancement des agents.

Ces nouvelles LDG détermineront la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GEPEC) après avis du Comité social.

Cette mise en place de l'évaluation individuelle et la rémunération au mérite **en lieu et place de la notation** ouvre la porte pour FO à l'arbitraire pour les avancements et promotions.

Pour Force-ouvrière, **l'évaluation au mérite et l'intéressement** inscrits dans la loi de la transformation de la fonction publique est contraire aux valeurs que portent la fonction publique (neutralité, égalité de traitement, indépendance du fonctionnaire) et va permettre à l'Etat pour des raisons idéologiques de réaliser des économies sur la masse salariale.

L'ordonnance du 17/02/2021 relative à la négociation de la fonction publique

La loi de transformation de la fonction publique a été complétée par divers décrets comme celui du **contrat de projet, l'indemnité de fin de contrat, la rupture conventionnelle**.

Dans le même sens, **la nouvelle ordonnance du 17/02/2021 sur les accords collectifs et la négociation de la fonction publique**¹ constitue une brèche importante dans le statut de la fonction publique. Cet objectif figurait en effet **dans la loi de transformation de la fonction publique (LTFP)** : « *Promouvoir un dialogue social plus stratégique dans le respect des garanties des agents publics* » afin de « développer le recours à la négociation collective dans la fonction publique » dans les trois versants.

Cette ordonnance entend « développer la négociation collective au niveau de l'échelon de proximité » (*CSA pour l'Etat, CST pour la territoriale, CSE pour la FPH*) dans divers domaines essentiels concernant

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043149112>



la vie quotidienne et carrière des agents publics. **14 thèmes sont mentionnés à l'article 8ter de l'ordonnance- Cf. détails en annexe 2 : tableau récapitulatif.**

L'autorité administrative doit communiquer un calendrier de mise œuvre aux partenaires sociaux et peut aussi s'accorder avec les organisations syndicales représentatives sur d'autres thèmes non prévus à l'article 8 ter. Toutefois l'accord ne pourra pas avoir de portée juridique en dehors des 14 domaines listés de l'ordonnance.

Pour Force-ouvrière, cette ordonnance marque une véritable rupture en érigeant **un cadre législatif contraint** au niveau de l'échelon de proximité dans plusieurs domaines essentiels de la vie quotidienne des agents publics (*Temps de travail, réorganisation des services, égalité des chances et discriminations, actions contre le changement climatique, formation professionnelle et apprentissage, intéressement collectif, gestion prévisionnelle des emplois-GEPEC, handicap, protection sociale complémentaire etc...*) en modifiant **l'article 8 Bis** et suivants de la **loi du 13 juillet 1983**.

Ces accords ayant une **portée juridique contraignante** pourront déboucher sur des accords différenciés au niveau local ou national pour des personnels à statut identique à la condition d'être signé par une ou plusieurs organisations représentant au moins 50% des suffrages aux dernières élections professionnelles.

Ces accords opposables vont également avoir des conséquences non négligeables au regard du droit de la fonction publique car ils intègrent la hiérarchie des normes alors que le principe de faveur subsiste avec **l'article 8 septies de l'ordonnance**, ce qui peut entraîner un surcroît de recours contentieux devant le juge administratif.

Au niveau pratique, ces nouvelles dispositions vont donc contribuer à l'affaiblissement du statut. Désormais vont co-exister y compris pour des missions régaliennes des statuts différents avec des rémunérations, des droits et obligations disparates dans les trois versants de la fonction publique. **Avec l'ordonnance du 17/02/2021**, les négociations à travers les nouvelles instances de proximité de la fonction publique (*CSA pour l'Etat, CST pour la territoriale, CSE pour la FPH*) vont se traduire par des différences de traitement de fonctionnaire de même statut exerçant les mêmes missions !

De plus, avec cette nouvelle ordonnance sur le dialogue social, l'autorité administrative pourra également présenter un protocole d'accord non validé par des organisations syndicales. Elle pourra donc avoir le dernier mot et mettre en œuvre le contenu de l'accord, **de manière unilatérale puisqu'elle détient le pouvoir réglementaire.**

FO rappelle que l'accord PPCR avait été adopté en force alors que les parties signataires ne représentaient pas 50% des organisations représentatives !

Enfin, le dernier protocole d'accord sur l'égalité professionnelle imposé par le ministre de la Fonction publique en pleine préparation des élections professionnelles de 2018 témoigne du mépris du dialogue social sur un tel sujet.

Une diminution des moyens alloués aux représentants des personnels

Paradoxalement, comme dans le secteur privé, la loi de transformation de la fonction publique va affaiblir le dialogue social et les moyens alloués aux représentants des personnels alors que cette ordonnance sur le dialogue social va accroître leurs missions, ce qui est contraire avec *l'objectif affiché*



figurant dans la loi de transformation de la fonction publique de « respect du dialogue social et des garanties des agents publics ».

Ainsi, en supprimant les CAP en matière de mobilité, d'avancement et promotions et fusionnant les instances CT/CHST, la loi de transformation de la FP réduit considérablement les moyens des représentants des personnels alors que subsiste le droit pour les agents de se faire accompagner d'un représentant syndical de leur choix pour contester l'entretien annuel d'évaluation ou la procédure de rupture conventionnelle et les nouvelles missions contenues dans la nouvelle ordonnance sur le dialogue social dans les nouvelles instances de proximité.

Pour mémoire, FO a voté contre le projet d'ordonnance sur la négociation collective présentée devant le Conseil commun de la fonction publique du 18/12/2020.

Pour FO, **cette ordonnance du 17/02/2021 sur le dialogue social** aligne le droit de la fonction publique sur les ordonnances de la loi travail, en ouvrant une brèche dans le statut de la fonction publique.

Cette nouvelle ordonnance pourra aussi déboucher sur une **augmentation du temps de travail des agents publics**, ou comme pour le **PPCR** (*parcours professionnels, carrières et rémunérations*) un accord comportant des éléments néfastes sur la carrière de certains agents ou des contreparties sur le volet rémunération comme le blocage du point d'indice ...

FO a également pointé une autre difficulté majeure : avec la suppression des CAP et la diminution du recrutement par voie de concours, comment l'Etat ou la collectivité employeur peut garantir la transparence de ces nouveaux modes de sélection ?

Une fonction publique à plusieurs vitesses avec l'introduction des contrats de mission

Si l'exécutif a annoncé lors de la dernière loi de finances une stabilisation de l'emploi public dans la sphère de l'Etat (*solde net de suppressions d'emplois de - 157 ETP*) Force Ouvrière constate surtout une gestion de la pénurie, notamment dans certains ministères comme celui de l'économie et des finances.

Par ailleurs, les restructurations et transferts de missions se poursuivent avec la réforme territoriale et le **recrutement de contractuels** prévu par la loi de transformation de la fonction publique.

Le dernier rapport de la DGAFP indique que depuis 2017, **le poids des contractuels a augmenté fortement** (18,4% du total des effectifs de la fonction publique) dont **+ 4,1 %** dans la seule sphère de l'état (**+ 16 600 postes**), essentiellement portés par le ministère de l'éducation nationale et celui de la recherche (**+14 800 postes**). Cette tendance est confirmée par l'INSEE dans une publication du 15 mars².

Ce rapport précise que **54% des contractuels sont en CDD en 2017** (*70% ont un contrat d'une durée inférieure à un an et 9% un contrat de plus de 3 ans*).

Ces contrats courts, y compris pour des postes de direction pour remplir des missions temporaires dans les trois versants de la fonction publique (*durée maximale de 6 ans*) accroissent la flexibilité et la précarité et sont contraires aux principes d'égalité, de responsabilité et d'indépendance inhérents au statut de la fonction publique.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/5232488/ip1842.pdf>



Selon le dernier rapport de la **Cour des comptes** remis en **septembre 2020**, sur les années 2010 à 2017, le nombre d'agents contractuels a augmenté plus vite que celui des agents publics pour des rémunérations souvent inférieures aux fonctionnaires titulaires. Ils ne bénéficient pas de promotions ou de carrière ou de revalorisations salariales et sont rarement titularisés en fin de contrat. Par ailleurs, ces contrats n'ouvrent pas droit systématiquement à l'assurance chômage, l'employeur public ne cotisant pas au régime.

La loi de transformation de la fonction publique va en conséquence précariser davantage la fonction publique avec la mise en place de ces contrats de mission sur des emplois permanents de catégorie A, B et C sans déboucher sur une titularisation ni un CDI avec la possibilité pour l'employeur public de diminuer les acquis sociaux notamment avec des accords collectifs au niveau des instances de proximité dans les 14 domaines prévus à **l'article 8 ter de l'ordonnance du 17/02/2021 et la mise en place de la GPEC**.

Ces dispositions viennent s'ajouter à la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (projet de loi 4D), les restructurations et fusions de services, les transferts de missions aux collectivités territoriales ou externalisations au secteur privé grâce aux nouveaux outils de la GPEC introduits dans la réforme de la fonction publique (*rémunération au mérite ou intéressement, recours aux contractuels facilité, détachements ou suppression des CAP en matière de mobilité et promotions etc...*).

Ordonnance sur la complémentaire santé des agents publics

Le Conseil commun de la Fonction Publique a soumis au vote un projet d'ordonnance concernant une participation obligatoire à la complémentaire santé de l'employeur pour les 5,5 millions d'agents publics titulaires et contractuels des trois versants de la fonction publique (Etat, Territoriale, Hospitalière).

Cette décision est très attendue alors que les agents publics doivent assumer le coût de leur complémentaire santé, contrairement au secteur privé où l'employeur est tenu de prendre en charge 50% du montant cotisé.

A ce titre, l'UIAFP-FO a obtenu d'inscrire le **principe de la solidarité** dans ce projet d'ordonnance et va vérifier le respect des engagements de l'employeur lors des négociations à venir pour obtenir une prise en charge optimale et améliorer la protection sociale de tous les agents publics tout en respectant les spécificités des trois versants de la fonction publique.

Ce niveau de prise en charge doit être au moins égal aux salariés du privé, la définition du panier de soins et les volets inaptitude, prévoyance, décès sont autant de points où FO sera très attentive afin de préserver le système de solidarité entre actifs et retraités et ainsi défendre les garanties statutaires de tous les agents publics.

Cette **ordonnance également datée du 17 février³** tombe à point nommé pour les agents publics qui poursuivent l'exercice de leurs missions malgré la crise sanitaire et sont victimes de la rigueur salariale et du gel du point d'indice depuis plusieurs années !

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043154671/>



Conclusion

Durant la crise sanitaire, les agents publics ont tantôt été traités en héros mais ont aussi été sanctionnés avec la suppression de jours de congés ou de RTT. Le versement d'une prime COVID dans les trois versants de la fonction publique a suscité chez les agents publics un sentiment d'injustice quelle que soit leur position pendant la crise sanitaire (PCA, télé travail, autorisation d'absence).

L'application du jour de carence a également été source de stigmatisation des agents publics pendant la crise. Si sa suspension a été seulement prorogée jusqu'au 1/06/2021, **FO revendique toujours l'abrogation du jour de carence pour tous les agents publics.**

FO revendique l'abrogation de la loi de transformation de la fonction publique et considère que la **nouvelle l'ordonnance du 17/02/2021 sur la réforme de la négociation** de la fonction publique ne représente pas une avancée pour le dialogue social mais un dispositif **permettant** un traitement différencié des agents et **une brèche dans le statut**, garant de la neutralité du service rendu et de l'égalité des droits des agents et des usagers sur tout le territoire de la République.



ORDONNANCE FONCTION PUBLIQUE DU 17 FEVRIER 2021

Article/Thèmes	Versant FP /Parties	Portée du texte/validité de l'accord	Observations
Article 8 bis : Pouvoir d'achat/Rémunérations	FPE / FPH/FPT	Etat /Employeurs publics et OS représentatives au niveau national accord sans portée juridique.	L'ordonnance découle directement de la loi de transformation de la FP "promouvoir un dialogue social plus stratégique dans le respect des garanties des agents publics" qui modifie les articles 8 bis et suivants de la loi du 13/07/1983.
Article 8 ter : sur 14 thèmes relatives aux domaines suivants : conditions de travail, actions de prévention hygiène /sécurité et santé au travail; déplacements domicile-travail, numérisation sur l'organisation du travail, réorganisation des services, changements climatiques-environnement; égalité professionnelle H/F, égalité des chances et diversité, prévention des discriminations, handicap, déroulement des carrières et promotions, apprentissage, formation professionnelle, intéressement collectif et politiques indemnitaires, action sociale, protection sociale complémentaire, GEPEC.	Niveau national ou local ou échelon de proximité pour chacun des versants ou inter-fonction publique.	OS représentatives selon le niveau de la négociation /Par rapport à la loi de 2010, l'accord sur ces 14 thèmes aura une nature réglementaire et une portée juridique contraignante à l'exclusion des clauses relevant d'un décret en Conseil d'Etat pour les dispositions statutaires.	L'ordonnance a prévu une liste de 14 thèmes ouverts à la négociation en fonction du niveau (national, local ou échelon de proximité) avec les OS représentatives habilitées. Toutefois, cette liste est selon l'ordonnance non limitative. Désormais les négociations au niveau national pourront aussi déboucher sur des accords locaux et auront vocation à intégrer la hiérarchie des normes et s'appliquer de manière différencié selon le ressort géographique. Cet article 8ter laisse donc à penser que des statuts distincts pourront co-exister pour des fonctions similaires sur le territoire pour un même corps et grade. Pour le temps de travail subsiste une incertitude sur la portée juridique de l'accord mais dans les faits concernant la FPT la loi de TFP permet déjà une augmentation du temps de travail (mars 2021 pour le bloc communal et 2022 pour les départements et régions).
Article 8 Quater	Renvoi au I et III de l'article 8Bis pour le niveau national ou autorité administrative territoriale compétente mentionnée au II de l'article 8Bis.	Accords mentionnés à l'art 8bis valides si les OS ayant recueilli à la date de l'accord au moins 50% des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles.	Règle du caractère majoritaire d'un accord conclu si il est signé par une ou plusieurs OS représentatives ayant obtenu 50% au moins des suffrages au dernières élections à la date de l'accord.
Article 8 Quinquies	Niveau national ou local ou échelon de proximité pour chacun des versants.	idem	A l'initiative des OS représentatives ayant recueilli au moins 50% des suffrages exprimés, l'ouverture de négociations fait l'objet d'une réunion pour vérifier si les conditions d'ouverture de la négociation sont réunies.
Article 8 Sexies	Niveau national ou local ou échelon de proximité pour chacun des versants.	Selon décret en Conseil d'Etat.	Précise les conditions et limites de la portée normative que peuvent revêtir les clauses réglementaires d'un accord.
Article 8 Septies	Niveau national ou local ou échelon de proximité.	OS représentatives sur les domaines figurant à l'art 8ter.	Conditions du principe de faveur selon lequel un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord ne peut que préciser cet accord ou améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.
Article 8 Octies	Renvoi à l'art 8bis Niveau national ou local ou échelon de proximité.	L'autorité administrative ou territoriale signataire de l'accord transmet au CCFP s'il concerne au moins deux versants de la fonction publique.	Information spécifique des conseils supérieurs et des comités sociaux concernés. Création d'un comité de suivi pour chaque accord conclu composé des membres signataires des OS et de l'autorité administrative. Ce même article fixe les conditions de dénonciation, suspension ou modifications par l'autorité administrative en cas de circonstances exceptionnelles par voie réglementaire. Dès lors que l'autorité administrative dénonce l'accord, ou qu'une organisation syndicale retire sa signature, modifiant le caractère majoritaire de l'accord, celui-ci n'est plus valide. Lorsque l'autorité administrative présente un protocole d'accord qui n'est pas validé par des organisations syndicales représentant au moins 50 % des suffrages exprimés, il n'y a pas d'accord. L'autorité administrative peut aussi mettre en œuvre le contenu de l'accord, de manière unilatérale puisqu'elle détient le pouvoir réglementaire.
Article 8 Nonies	-	-	Les conditions d'application des articles 8bis à 8 octies sont définies par décret en Conseil d'Etat.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043149112>