

Roland Perrier

Sécurité d'emploi ou de formation dans la Fonction publique, quel sens en 2021 ?

La Fonction publique représente un emploi sur quatre. Il faut sortir celle-ci des politiques d'austérité :

- par un développement sans précédent de l'emploi public et en valorisant la qualification des agents avec des salaires décents ;
- par la titularisation des contractuels en poste et un grand plan de recrutement en direction des jeunes ;
- par la démocratisation des organismes consultatifs et de nouveaux pouvoirs.

Tout cela peut se faire en mobilisant la création monétaire de la Banque centrale européenne. Nos propositions de sécurité d'emploi et de formation appliquées aux entreprises privées, aux services publics et à la Fonction publique sont en cohérence.

Le contexte actuel de la Fonction publique

Les attaques contre l'emploi dans la fonction publique vont de pair avec les remises en cause frontales ou insidieuses du statut des fonctionnaires. Elles commencent dès 1959 lors du passage de la loi de 1946 en ordonnance.

Cependant, depuis les années 1990, sous les gouvernements Rocard puis Juppé, avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, la remise en cause des missions de l'État et, dans la foulée à venir, des collectivités territoriales et de l'hôpital, les politiques des pouvoirs successifs se caractérisent clairement par un refus de la dépense publique, par l'attaque contre les emplois favorisant dans le même temps l'externalisation pour dégraisser l'emploi.

Mais il faut noter le marqueur RGPP, car le pouvoir ne se cache plus depuis la Révision générale des po-

litiques publiques (2007), sous la présidence Sarkozy, à laquelle est accolé le slogan de « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, partant en retraite ».

La loi de transformation de la fonction publique du début du quinquennat Macron est tout aussi brutale que la RGPP Sarkozy. Tout en maintenant le statut et en poursuivant les suppressions massives de postes, elle le vide de sa substance et rend plus vulnérables les fonctionnaires initialement garants des missions qu'ils ont en charge.

La LOLF de 2001 posait les jalons du budget contraint et de l'austérité à tous les étages. La récente proposition de loi organique (Eric Woerth - Laurent Saint-Martin) modifiant la LOLF déjà adoptée cet été à l'Assemblée nationale en procédure accélérée, vient corseter les comptes publics, utilisant la dette comme épouvantail et renforçant le pouvoir de la Cour des comptes, toute dépense publique devenant « foncièrement nuisible ».

Dans cette démarche, la réponse aux besoins n'existe pas. Les assemblées parlementaires sont dessaisies de toutes les décisions et prérogatives.

Enfin, la suppression de l'ENA, annoncée en mai dernier dans le cadre d'une réforme de la haute Fonction publique, vient ajouter au malaise et à l'inquiétude. Alors qu'il faudrait développer les formations initiales et continues pour l'ensemble de la fonction publique, certainement en repensant les coordinations entre les trois versants, le pouvoir réduit partout les formations initiales préalables à la titularisation. On ne peut que s'inquiéter de l'emprise du pouvoir sur l'ensemble de la fonction publique via une logique managériale verticale poussée à son paroxysme. Pour cela, le pouvoir entend mettre en place un encadrement supérieur inféodé et sans statut protecteur.

En résumé, il s'agit de la centralisation des décisions et orientations, et de la décentralisation

Ce qu'il faut retenir :

- De la suppression de l'ENA aux nouvelles règles budgétaires adoptées à l'été 2021, les attaques contre la Fonction publique, son statut et ses missions s'accroissent encore sous le pouvoir macronien.

- La construction d'un système de sécurisation de l'emploi et de la formation pour toutes et tous, dans la Fonction publique comme dans les entreprises privées, donne à la riposte contre ces assauts le sens d'un projet de société.

- Elle fait des fonctionnaires des citoyens à part entière, dans une Fonction publique efficace grâce à une sécurité permettant une mobilité choisie.

- Elle met en cohérence des objectifs - embauches, formation, revalorisation des traitements - avec les moyens financiers de les réaliser et avec de nouveaux pouvoirs des fonctionnaires et des usagers.

DES LUTTES IMMÉDIATES AU PROJET COMMUNISTE

« Les enjeux de l'insécurité sociale, du chômage massif durable et de la précarité sont au cœur de notre époque. Les insuffisances des réponses apportées par les partis de gauche, toutes les forces politiques et le mouvement social lancent des défis de créativité. Le projet de sécurité d'emploi ou de formation (SEF) se propose d'y répondre par une construction d'ensemble radicalement novatrice et des avancées immédiates. Il vise un projet de société et de civilisation, comme jadis la Sécurité sociale, et d'une façon plus ample et plus audacieuse. Il s'agit d'assurer à chacune et chacun un emploi ou une formation, avec un bon revenu et des passages de l'un à l'autre maîtrisés par les intéressés. On supprimerait et dépasserait le chômage dans une mobilité de promotion. »

(Paul Boccard, *Une sécurité d'emploi ou de formation. Pour une construction révolutionnaire de dépassement contre le chômage*, Le Temps des CeRises, Paris, 2003).

avec des moyens limités et pré-définis au sommet.

Ainsi, les pouvoirs successifs soutenus par le patronat multiplient les batailles d'idées et les mesures concrètes par modification de la loi, pour aller vers l'augmentation de la part des contractuels et vers l'affaiblissement des garanties liées au statut actuel des fonctionnaires.

Depuis des années, la Fonction publique est gagnée par le management, la mobilité et la flexibilité pour l'amélioration du service public, ni pour favoriser les promotions et les carrières des personnels. Il s'agit *a contrario* de la mobilité pour la réduction des coûts et la dépense publique contrainte. **À l'instar des stratégies du privé, l'ennemi à combattre pour les pouvoirs qui se succèdent reste l'emploi et les salaires.**

Tout cela se passe dans un rapport de forces complexe avec les attaques les plus réactionnaires contre la Fonction publique et ses agents, les luttes et propositions syndicales et y compris avec des analyses perçues plus modérées et proposant une continuité de la Fonction publique à la française, estimant que la paix sociale et l'accompagnement du capital sont ainsi mieux garantis.

En ce sens, il est remarquable qu'un rapport du Conseil d'État de 2003 rappelle par rapport au régime particulier des fonctionnaires, comparé au régime de droit commun du travail, que « la puissance publique n'est pas un employeur comme un autre » et que « les fondements et principes liés à ce fait restent nécessaires aujourd'hui, comme hier,

pour doter les agents publics d'un État, les soustraire au favoritisme et à l'arbitraire et leur permettre de se consacrer en toute impartialité et autonomie, au service public ».

Les personnels, les syndicats de la Fonction publique tiennent à garder et améliorer leur statut intimement lié aux missions à accomplir. C'est tenant compte de tous ces aspects qu'il faut aller vers plus de garanties pour les salariés de droit privé et pour les fonctionnaires. Tenter d'absorber l'un dans l'autre ou vice versa n'est pas dans nos propositions, bien au contraire.

Alors que les agents publics aspirent à plus de mobilité volontaire, en lien avec des perspectives positives de carrière et des débouchés, le pouvoir et ses serviteurs tentent d'organiser et de préparer un statut pour assurer, sans recours possible des agents et des syndicats, la mobilité vers la porte de sortie ou à l'interne par la technique connue du redéploiement entre ministères, entre versants de la Fonction publique, entre collectivités. Nous avons actuellement et simultanément une grande rigidité et une flexibilité accrue au désavantage de la carrière des agents et de l'efficacité des missions. C'est la version GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) au service des dégraissages.

Alors qu'il faudrait construire une sécurité d'emploi et de formation avec visée prospective d'avenir répondant aux besoins de souplesse, de sécurité, d'adaptation et d'efficacité nouvelle pour les missions publiques actuelles à développer ou pour les mis-

sions nouvelles à créer, une SEF dans laquelle la formation continue prendrait une importance redimensionnée. Et c'est un des aspects des propositions contenues dans le concept de SEF qui va bien au-delà d'une simple GPEC de service ou d'entreprise.

Et sachant que la proposition de loi SEF n'est ni un revenu universel pour les sans-emploi ni un emploi dans la Fonction publique en dernier ressort sans objectif de réponse à des besoins. Ces deux facettes de réponse se veulent vertueuses, mais portent intrinsèquement l'accompagnement au système capitaliste et la déresponsabilisation. Elles ne s'attaquent pas au coût du capital.

À travers le concept de SEF, il pourrait s'agir de briser les pratiques et démarches managériales d'intégration idéologique à la politique de l'entreprise ou de la Fonction publique et de faire en sorte que les salariés du public et du privé soient **des citoyens à part entière dans leur relation au travail en poste ou en formation.**

Car il faudrait sortir les peurs de l'entreprise. Peur de se syndiquer – même si le taux de syndicalisation est supérieur dans le public il est en baisse continue –, peur de prendre un congé pourtant justifié, peur de contredire la hiérarchie sur un processus de travail, peur de faire valoir sa qualification *via* un salaire approprié, peur de faire valoir les droits familiaux et à l'éducation des enfants...

Des dégradations visibles sont à souligner, comme la multiplication des démissions de fonctionnaires déjà titularisés dans des secteurs aussi variés que l'enseignement ou la santé.

La sécurité dans tous les sens du terme (sécurité dans la mobilité, la formation et la promotion, sécurité psychologique et de bien-être au travail, sécurité d'un salaire décent...) reste à gagner dans la Fonction publique.

En effet, même si cela peut paraître contradictoire, les fonctionnaires tout comme les agents publics contractuels ou les personnels des entreprises privées subissent *un rapport d'exploitation qui passe par l'argent en contrepartie de la vente de leur force de travail*. Ce qui est spécifique au capitalisme.



C'est une liberté apparente dans un marché du travail qui ne donne pas un emploi pour tous. Une inégalité de situation qui crée la substance *du lien de subordination* et la base de la précarité intrinsèque du salariat.

Nos propositions En lien avec la sécurité d'emploi ou de formation

Nous inscrivons nos propositions en lien avec la proposition de loi Sécurité de l'emploi et de la formation n° 4413 déposée en janvier 2017 par André Chassaing et plusieurs de ses collègues.

Nous insisterons sur un plan de titularisation des non-titulaires, sur des créations d'emplois, sur la formation et sur la recherche publique. Mais nos propositions SEF vont bien au-delà de la nécessaire garantie statutaire pour les agents les plus précaires et de créations d'emplois.

Les garanties juridiques statutaires et la législation permettant aux fonctionnaires d'assurer pleinement leurs missions sont attaquées depuis 40 ans dans un contexte de crise d'accumulation du capital. Se battre, mener des luttes pour stopper les reculs et gagner de nouveaux droits est nécessaire dans le public comme dans le privé.

Mais il faut toutefois aller au-delà, vers un dépassement de ce rapport d'exploitation et pouvoir agir sur les lieux de pouvoir, publics et privés, concernant à la fois le statut des personnels et les choix de gestion. C'est le sens donné à la **sécurité d'emploi et de formation**.

Aussi il faut d'urgence sortir la Fonction publique de l'enfermement dans la dépense contrainte, la limitation du déficit public et le « poids » de la dette, et enfin repenser de la réponse aux besoins actuels et nouveaux.

1. Pour un Fonds de développement économique social et environnemental pour les services publics

Aussi, nous proposons, en opposition radicale et en contradiction avec les normes de réduction des dépenses publiques imposées par le « pacte de stabilité et de croissance », le trai-

té de stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et l'ensemble des normes d'austérité budgétaire en vigueur dans la zone euro, la mise en place d'un **Fonds de développement économique social et environnemental pour les services publics en Europe**¹.

Cette question n'est pas un tabou. Au contraire. S'il faut bien entendu continuer à défendre le service public, cela ne peut plus se faire sans proposer les moyens crédibles de son financement et en laissant au gouvernement et au patronat le champ du discours et de la mise en œuvre de l'austérité au nom de la dette et des critères de convergences.

L'engagement fort des salariés dans les luttes passe à la fois par des axes revendicatifs d'amélioration de leurs conditions de travail, mais aussi par les moyens crédibles de répondre à leurs revendications notamment en pesant sur l'intervention dans la gestion des entreprises, des services publics et sur le rôle de l'argent et des banques.

2. Pour des conférences permanentes pour l'emploi et la formation... avec de nouveaux pouvoirs

donnés aux agents de la Fonction publique et aux citoyens

Cette démarche implique la mise en place de nouveaux droits d'intervention dans les choix de la Fonction publique au niveau national, régional, départemental et local.

Ainsi, le pivot de la mise en œuvre de la Sécurité d'emploi et de formation commun aux différents chantiers serait l'instauration de conférences régionales permanentes de l'emploi, de la formation et de la transformation productive écologique, réunissant des représentants des travailleurs, des associations, des représentants des entreprises, de la Fonction publique, des services publics de l'emploi et de la formation.

Elles fixeraient des objectifs annuels chiffrés d'emplois et de mise en formation, mais aussi des objectifs de production répondant aux besoins sociaux et écologiques. Elles débattraient de l'efficacité des politiques d'emploi et des pratiques des entreprises. Elles pourraient saisir un **Fonds régional pour l'emploi et la formation** (FREF) à l'appui des objectifs d'emploi qu'elles se fixeraient. Le même type de conférence et de fonds serait décliné au niveau national, coordonnant les conférences régionales.

La Fonction publique en chiffres

La Fonction publique (chiffres 2020) représente 5,2 millions de salariés, 20 % de l'emploi total (salarié et non salarié). Ils se répartissent dans la FPE (Fonction publique de l'État) 2,2 millions, la FPT (Fonction publique territoriale) 1,91 million et la FPH (fonction publique hospitalière) 1,91 million. Ces chiffres sont hors des 300 000 militaires.

La Fonction publique emploie 62 % de femmes (contre 46 % dans le privé). FPE 56 % (y compris militaires), FPT 61 % et FPH 78 %.

Les contractuels représentent plus d'un million d'agents et près d'un emploi sur quatre.

Au niveau des qualifications on relève 3 catégories réparties très inégalement selon les trois versants :

Catégorie A : 36 % (56 % FPE, 10 % FPT et 35 % FPH).

Catégorie B : 19 % (24 % FPE, 15 % FPT et 17 % FPH).

Catégorie C : 45 % (20 % FPE, 76 % FPT et 48 % FPH).

Les catégories C relèvent de l'exécution et des premiers niveaux de qualification. Les catégories B relèvent des professions techniques et administratives intermédiaires. Les catégories A relèvent de l'encadrement et englobent le faible pourcentage de l'encadrement dit supérieur.

Le recrutement initial des agents regardé au niveau du diplôme réel (et non requis pour candidater) est nettement à la hausse ces dernières années et ceci dans les 3 catégories. C'est un fait marquant de l'évolution du salariat de la Fonction publique dénommé par les expressions « surqualification » et aussi « déclassement ».

Ces conférences éclaireraient ainsi sur les besoins à développer et les nouveaux besoins pour les différents secteurs de la Fonction publique.

Ce serait tout le contraire de l'enveloppe budgétaire actuelle contrainte de la Fonction publique, définie nationalement et descendante selon des clefs de répartition technocratiques ne prenant en compte ni les besoins ni les choix de développement des régions. Ceci se ferait en lien avec le Fonds de développement économique, social et environnemental évoqué ci-dessus. Les assemblées parlementaires pourraient ainsi retrouver, s'agissant de la dépense publique, leurs prérogatives, mais à partir de la réponse aux besoins exprimés et sans le corsetage actuel de la dépense contrainte.

3. Pour de réels pouvoirs d'intervention dans les organismes consultatifs

En même temps seraient introduits de nouveaux pouvoirs démocratiques d'intervention concernant l'utilisation de l'argent en matière sociale, d'emplois, de missions, en matière économique et en matière environnementale.

Ces pouvoirs démocratiques s'exerceraient via des organismes consultatifs renouvelés au niveau national et au niveau des établissements pour les trois versants de la Fonction publique avec la possibilité d'émettre des avis, des recommandations ou des contre-propositions dans les différents organismes.

Ces organismes seraient refondés à partir des revendications des organisations syndicales.

En urgence au niveau de la Fonction publique, nous proposons un plan pluriannuel avec des priorités cibles pour sortir les secteurs de la Fonction publique en tension extrême, répondre aux besoins et mettre en place de nouveaux services publics en lien avec les nouveaux besoins.

Trois priorités cibles :

1. Santé, aide à la personne, dépendance, protection sociale ;
2. Éducation, enseignement, universités, recherche, sécurité, justice ;
3. Redensification de la Fonction publique dans les territoires à faible densité de population, ain-

si que dans les zones urbaines à très forte densité, ces deux types de territoires correspondant aux populations actuellement les moins bien servies en matière de service public. Tout cela pourrait se faire en lien avec l'implantation d'entreprises, de filières et de services, et de telle sorte que les lieux de vie et de travail des salariés soient pris en compte. Au-delà des cibles proposées, tous les secteurs sont à développer pour redonner du sens à la Fonction publique et à ses missions, et redonner de l'espoir et des perspectives aux agents des trois versants de la Fonction publique, État, Territoriale et Hospitalière.

Trois grands objectifs

1. Pouvoir d'achat, salaires, reconnaissance des qualifications, réduction du temps de travail

L'engagement de la réponse aux besoins publics passe aussi par le rattrapage d'urgence des pertes de pouvoir d'achat (réévaluation substantielle de la valeur du point d'indice et augmentation générale) et une négociation des grilles pour combattre les déclassements et pour reconnaître véritablement dans celles-ci la remarquable élévation des qualifications des agents. La politique dite de «modération salariale» en œuvre depuis 40 ans a déjà fait des ravages. L'image du fonctionnaire se délite et la baisse d'attractivité dans divers secteurs devient un sérieux problème de recrutement tout comme dans le privé. Tout cela en lien avec des réductions du temps de travail et s'inscrivant dans un projet d'ensemble, où la culture et l'émancipation humaine avec la participation de chacune et chacun aux activités culturelles et créatrices auraient toute leur place.

2. Des créations massives d'emplois pour des agents fonctionnaires en ciblant la jeunesse

Il s'agirait ainsi de lancer un plan de créations d'emplois à pourvoir par des fonctionnaires. Nous proposons d'engager, au vu de l'urgence et particulièrement

pour la jeunesse, des pré-recrutements dans les secteurs les plus tendus dans la mesure où les intéressés pré-recrutés auraient de réelles possibilités de se former en vue des concours de fonctionnaires. La cohérence étant de mise, les actuels contractuels (plus d'un million) seront eux aussi proposés, selon des modalités définies dans la proposition de loi Chassaigne, à la titularisation car le droit commun de la Fonction publique est le fonctionnariat et nous œuvrons pour cette continuité.

Une allocation égale au SMIC serait aussi instaurée pendant les études supérieures.

3. Développement de la formation

La proposition SEF implique un énorme développement de la formation professionnelle et pour le privé en lien avec Pôle emploi. Pour la Fonction publique, cela concerne particulièrement la place de l'Éducation nationale ; il est nécessaire de répondre aux besoins des formations publiques initiales et continues de tous niveaux et de tous ordres, industrie, commerce, services (formation qualifiante, insertion et technologies de pointe).

Penser le projet sécurité d'emploi et de formation, c'est, pour le privé comme pour la Fonction publique, mettre au cœur des débats les moyens, les financements, le rôle de l'argent et des banques ainsi que la démocratie et l'intervention des travailleurs à tous ces niveaux.

Cela pose, pour toutes les composantes du mouvement social, la question de relier leurs luttes à la visée d'une alternative d'ensemble, ce que propose aussi la SEF, pour des victoires durables. Cette visée de société doit pouvoir prendre toute sa place dans les luttes et dans la campagne des présidentielle et législatives en y intégrant pleinement la Fonction publique.

1. Denis Durand, *Financer l'expansion des services publics en Europe*, Fondation Gabriel Péri, mars 2017.





Le statut de la Fonction publique, son histoire, ses acquis, ses limites

Le statut des fonctionnaires est créé par la loi du 19 octobre 1946. C'est ainsi une construction juridique qui fête ses 75 ans et renforcée auparavant par les lois de 1983 à 1986 à l'occasion de son élargissement aux deux versants de la territoriale et de l'hospitalière.

Le statut des personnels est depuis sa création, l'objet d'attaques sempiternelles et mensongères. Quand ces attaques proviennent de la droite et des détricoteurs du Code du travail, on peut l'expliquer sans toutefois l'accepter. En revanche, le « statut » est aussi l'objet de vieilles lunes fantasmées sur les « privilèges » des fonctionnaires, des lunes bien plus proches des ronds de cuirs à la Courteline que de la réalité.

Nous ferons ici quelques rappels sans être certains de pouvoir lever en si peu de lignes les ambiguïtés de compréhension d'un statut qui s'adapte, évolue et se modifie depuis 75 ans, tout en gardant, pour le moment, son fondement original.

Le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire. Il est titulaire de son grade et non de son emploi. Le fonctionnaire ne signe pas de contrat d'embauche, car en acceptant son premier poste, il accepte de se conformer à tous les textes (lois et règlements afférents à son grade).

« Le grade est distinct de l'emploi ».

« En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la Fonction publique à laquelle il appartient. » (article 12)

« Le fonctionnaire est recruté par concours et sur diplôme minimum et/ou spécifique requis selon chaque concours, sauf dérogation. » (article 16)

Il est ainsi titulaire de son grade après concours et stage de formation, puis contrôle d'aptitude, selon les modalités du statut particulier auquel il appartient.

Et comme l'indique l'article 12, les modalités non évoquées ici de la suppression de l'emploi (eh oui cela existe dans la Fonction publique et cela ne concerne pas que des agents en CDD ou des fonctionnaires partant en retraite) entraînent différentes mesures allant de la réaffectation dans un emploi de même type (données géographiques allant dans certains cas jusqu'à l'ensemble du pays) à la reconversion avec nouvelle formation, puis réaffectation sur un nouvel emploi fonctionnaire correspondant, voire à une phase de transition permettant l'accès à un emploi hors Fonction publique dans le privé. Pour cette dernière situation, l'agent perd son statut et n'est plus fonctionnaire. Le refus par le fonctionnaire de toutes les propositions énumérées ici entraîne de fait une situation de démission avec perte du grade et arrêt de la rémunération afférente.

On le voit, aucune modalité statutaire (dans les lois et les décrets) n'indique que la situation de fonctionnaire conférerait le droit à un emploi à vie.

« Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération... » (article 20). Ils ne sont pas en « situation de rente » comme s'est permis de le dire Macron cet été, en visant les emplois à statut.

En matière de droits collectifs, sachons que malgré quelques évolutions, les organismes consultatifs ont l'obligation de consulter et non l'obligation de prendre en compte les propositions des syndicats qui représentent les fonctionnaires.

La négociation collective et le principe majoritaire restent encore une façade dans la Fonction publique. Les organismes consultatifs pourtant présents du national à l'établissement ne jouent pas le rôle déterminant que nous serions en droit d'attendre. La transparence n'est pas toujours au rendez-vous et les délais de communication des prévisions de gestion et d'effectifs sont régulièrement bafoués. La majorité du mouvement syndical de la Fonction publique plaide pour une « démocratisation de la fonction publique », avec de nouveaux rôles des organismes consultatifs.

Les litiges entre employeurs et agents de la Fonction publique relèvent de la justice administrative et du droit écrit et ne passent pas par les prudhommes.

Jusqu'à maintenant le dispositif des pensions des fonctionnaires est prévu dans le statut et le Code des pensions civiles et militaires. Le COR (conseil d'orientation des retraites) par ses publications a montré à plusieurs reprises qu'à qualification et structure d'emploi égales, les pensions servies relevant du régime général et les pensions des fonctionnaires étaient très sensiblement identiques.

Depuis les années 1990, la Fonction publique est dans la tourmente. Il n'est pas exagéré d'évoquer une croisée des chemins. L'une des voies serait une Fonction publique subissant l'éclatement du statut des fonctionnaires, avec une prédominance du recrutement par contrat, de préférence à durée déterminée et un développement des externalisations de missions. Cette voie est celle de l'accompagnement direct à la stratégie du capital.

L'autre voie, celle que nous choisissons, serait un statut renouvelé avec recrutement de fonctionnaires pour l'ensemble des emplois, avec plus de citoyenneté pour les agents et plus de démocratisation dans les trois versants.

La Sécurité d'emploi et de formation s'inscrit dans la deuxième proposition, citoyenneté, démocratisation, formation, avec une prise en compte des besoins transversaux des populations, des entreprises et des services.