

Document d'orientation pour la concertation : « Refonder le contrat social avec les agents publics »

Le Gouvernement a annoncé lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1^{er} février sa volonté d'organiser tout au long de l'année 2018 une large concertation avec les représentants des agents publics des trois versants de la fonction publique et les employeurs publics portant sur quatre leviers majeurs de refondation du « contrat social avec les agents publics ».

Ces mesures doivent se combiner avec les autres chantiers transversaux de transformation (simplification et amélioration de la qualité des services, transformation numérique, organisation territoriale des services publics, modernisation de la gestion budgétaire et comptable) ainsi qu'avec les chantiers ministériels de transformation (de politiques publiques et d'organisation) pour proposer sur le quinquennat une rénovation de notre modèle d'action publique et offrir aux usagers un service public de qualité, permettant d'adapter les réponses apportées aux usagers selon les circonstances et les territoires.

Ces nouveaux travaux de concertation doivent également s'articuler avec les échéances inscrites à l'agenda social 2018, conformément aux orientations fixées lors du conseil commun de la fonction publique (CCFP) du 19 décembre dernier (notamment bilan des plans de titularisation, concertation sur l'égalité entre les femmes et les hommes, travaux sur la santé et la sécurité au travail, protection sociale complémentaire, etc.) et sont distincts du rendez-vous salarial avancé au mois de juin 2018, répondant ainsi et de manière positive à la demande quasi unanime des organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

Des travaux complémentaires seront également menés sur le recrutement et la gestion des compétences dans la fonction publique, afin de répondre aux enjeux d'attractivité des concours et des métiers de la fonction publique, de prise en compte des spécificités des territoires et d'accompagnement des agents aux différents âges de leur vie professionnelle.

Cette refondation du contrat social avec les agents publics passe par la modernisation du statut, auquel le Gouvernement est attaché, et la mise en œuvre de nouvelles souplesses essentielles à la transformation du service public.

L'objet de ce document d'orientation est de définir la méthode, le calendrier et les objets destinés à nourrir cette concertation. Il a été enrichi à l'issue des réunions préparatoires organisées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) les 13 et 20 mars 2018, en vue de la réunion de lancement le 29 mars 2018 présidée par le ministre de l'Action et des Comptes Publics et son secrétaire d'Etat. L'objectif du Gouvernement est de s'appuyer sur une vision aussi partagée que possible des objets de concertation, du calendrier et de la méthode.

* * *

Constat : un besoin et une demande de transformation profonde de notre modèle de fonction publique

En raison de l'évolution rapide de leurs métiers, des nouvelles attentes des usagers, du décalage parfois important entre les missions confiées et les moyens matériels attribués pour les exercer,

des perspectives insuffisantes de mobilité et de parcours professionnels et de la faible prise en considération de leur investissement personnel dans leur rémunération, certains agents publics peuvent être amenés à s'interroger sur le sens de leur engagement.

La société se transforme, sous l'effet notamment de la révolution numérique, et les usagers du service public expriment de nouvelles attentes.

Les agents publics voient leurs métiers évoluer. Ils constatent le décalage parfois important entre les missions confiées et les moyens matériels attribués pour les exercer. Ils sont aussi confrontés à des perspectives insuffisantes de mobilité et de parcours professionnels, autant qu'à la trop faible prise en considération de leur investissement dans leur rémunération. Ils aspirent, à juste titre, à ce que leurs compétences soient reconnues et à être accompagnés dans l'exercice de leurs missions.

Dans le même temps, les employeurs publics expriment des attentes en matière de souplesse de gestion des ressources humaines, de maîtrise de leurs dépenses, d'attractivité des postes, essentielle à la réussite de la transformation publique.

La transformation de l'action publique ne pourra être menée à bien sans redonner sens et confiance à ceux qui font vivre le service public au quotidien et restent profondément attachés à ses valeurs.

Objet du présent document

Le présent document d'orientation a pour objet de servir de support aux échanges avec les organisations syndicales de la fonction publique et les employeurs publics en vue de définir une vision la plus partagée possible de la méthode, du calendrier et des objets soumis à la concertation.

En termes de méthode, chacun des 4 chantiers sera séquencé en groupes de travail. Chaque groupe de travail sera piloté par la DGAFP. A l'issue des travaux de chaque groupe, une série de bilatérales au niveau politique sera organisée avec chaque organisation.

Deux points d'étape seront proposés : le premier en juillet à l'issue des chantiers 1 et 2, le second fin octobre pour les autres chantiers. Les discussions pourront se conclure après les élections professionnelles, notamment afin de mener les concertations nécessaires en vue d'un projet de loi dédié au 1^{er} semestre 2019.

* * *

Les quatre « chantiers prioritaires » de modernisation de la fonction publique

- 1. Comment définir un nouveau modèle de dialogue social avec un meilleur fonctionnement des instances représentatives et une dynamisation du dialogue social aux niveaux pertinents ?**

Problématiques à aborder :

La qualité et l'efficacité du dialogue social sont des facteurs déterminants de la performance des services publics et de la protection des garanties des personnels.

Pour autant, l'organisation actuelle et le fonctionnement des instances consultatives présentent aujourd'hui des faiblesses de plusieurs ordres qui impactent l'efficacité de plusieurs processus RH fondamentaux.

Ces instances présentent en effet un visage morcelé par leur nombre et avec des compétences parfois redondantes. Ces caractéristiques ne permettent pas d'offrir un cadre de dialogue social satisfaisant pour les agents. Le chevauchement des compétences entre comité technique (CT) et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en matière de réorganisation de services est trop souvent une source de complexité et d'insécurité juridique s'agissant des textes en consultation.

On dénombre aujourd'hui 1200 CT et plus de 2000 CHSCT dans l'Etat.

Il existe 349 commissions administratives paritaires au sein de la FPE. Par ailleurs, dans la FPT et la FPH, les CAP sont organisées par catégories statutaires plutôt que par cadres d'emplois ou par corps.

L'examen a priori des situations par les instances (CAP) est souvent analysé comme un facteur de ralentissement des processus de mobilité des agents, tout en impliquant une charge administrative particulièrement lourde pour les employeurs. Outre un travail sur la simplification du fonctionnement des instances et l'amélioration des processus de gestion, pour les fonctionnaires comme pour les contractuels, le Gouvernement considère comme prioritaire d'alléger substantiellement les processus entourant la mobilité des agents publics.

De surcroît, la compétence des commissions administratives paritaires ne favorise pas la mise en œuvre de réponses graduées face à des comportements relevant du champ disciplinaire.

En outre, le Gouvernement considère comme prioritaire de réfléchir à une plus grande implication des employeurs de proximité, qui connaissent la valeur professionnelle des agents, afin qu'ils concourent aux décisions d'avancement et de promotion, tout en respectant la participation des représentants du personnel à la défense des équilibres sociaux de la fonction publique.

Pour répondre à ces enjeux, le Gouvernement entend approfondir les pistes de travail suivantes :

- S'agissant de l'organisation des CHSCT/CT, le Gouvernement souhaite avancer selon les orientations suivantes :
 - Simplifier les instances dans les trois fonctions publiques, et pour l'Etat tant au niveau ministériel que de proximité, tout en garantissant le traitement des problématiques actuellement couvertes ;
- S'agissant des attributions des instances, le Gouvernement souhaite alléger, simplifier et déconcentrer les CAP pour conforter les processus RH fondamentaux :
 - Redéfinir les actes devant être soumis aux CAP, afin de concentrer leur rôle sur l'examen des décisions ayant un impact négatif sur la carrière des agents et ainsi garantir les droits et protections des agents ;

- Accentuer le processus de déconcentration des CAP, déjà mis en œuvre par certains employeurs, pour rapprocher la décision du niveau de proximité qui connaît les agents, en interrogeant notamment leur cartographie ;
- Accroître le niveau de dématérialisation.

Le séquençage temporel de ces évolutions sera progressif compte tenu du renouvellement général des instances de concertation prévu à l'issue des élections professionnelles du 6 décembre 2018. Le Gouvernement attache la plus grande importance à la participation la plus large possible des agents à l'élection de leurs représentants et veillera à ce que la préparation et le déroulement des scrutins se déroulent dans les meilleures conditions.

Plus largement la concertation devra permettre d'échanger sur l'évolution des pratiques de dialogue social, à tous les niveaux pertinents, afin de responsabiliser davantage les acteurs et redonner du sens aux collectifs de travail.

Le Gouvernement sera particulièrement vigilant, dans le cadre de ces évolutions, à la question des droits et moyens syndicaux. Un dialogue social de qualité passe aussi par les moyens mis à la disposition des représentants des personnels pour exercer efficacement leurs mandats.

Méthode et calendrier proposés :

Ce premier chantier prioritaire pourrait donner lieu à des discussions approfondies à partir de fin mars jusqu'à fin juin selon le schéma suivant :

- Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat le 9 avril : installation du groupe de travail / premiers échanges sur le calendrier, la méthode et les thématiques retenues ;
- GT 1 début avril : la nouvelle instance issue des CT et des CHSCT : compétences de la nouvelle instance ; organisation et fonctionnement (niveau central, niveau de proximité) ;
- GT 2 afin avril / début mai : évolution des commissions administratives paritaires : rôles et attributions (mobilité, avancement, discipline, recours) ; organisation (niveau central, niveau déconcentré) ;
- GT 3 fin mai : conditions de réussite de ces rénovations : mise en œuvre opérationnelle (traduction juridique, phasage temporel) ; moyens syndicaux et conditions d'efficacité du dialogue social ;
- Réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat fin juin : présentation du relevé de décisions et échanges.

2. Comment améliorer et développer le recours au contrat pour mieux répondre aux besoins des employeurs et aux enjeux des territoires en termes d'affectation des personnels ?

Problématiques à aborder :

Les citoyens expriment un attachement très fort à notre fonction publique, à la qualité, aux compétences et à l'engagement professionnel des agents publics au quotidien.

Dans le même temps, la fonction publique va être confrontée dans les prochaines années à une série d'évolutions majeures qui vont imposer d'assouplir profondément le processus de recrutement : départs en retraite, évolutions des métiers et des compétences, évolutions des organisations et des modalités d'intervention des services publics, impact du numérique exigeant de développer de nouvelles compétences.

Les enjeux d'attractivité des métiers, d'affectation dans les territoires perçus comme moins attractifs qui connaissent des difficultés à pourvoir les postes et de « réarmement » des employeurs de proximité pour recruter plus facilement, sont aujourd'hui prépondérants.

Dans ce contexte, les employeurs publics expriment un besoin de souplesse en matière de recrutement, notamment par le recours au contrat.

Par ailleurs, les salariés du secteur privé peuvent souhaiter effectuer une partie de leur carrière dans le secteur public, ce qui permettrait d'enrichir chaque sphère de parcours mixtes.

Enfin, les agents contractuels sont également en attente de perspectives d'évolution professionnelle renouvelées.

A cette fin, le Gouvernement entend améliorer et développer le recours au contrat, en soumettant à la concertation les sujets suivants :

- Déterminer les secteurs et missions concernés par l'extension du recours au contrat, notamment pour les métiers n'ayant pas une spécificité propre au service public ;
- Définir les modalités contractuelles mises en œuvre dans ce cadre (natures de contrat, durées, etc.), en permettant notamment le recours à de nouvelles formes de contrat ;
- Fixer les conditions dans lesquelles l'employeur public peut recourir au contrat ;
- Améliorer les droits et garanties des agents contractuels, leur représentativité syndicale, l'évolution de leurs conditions de rémunération et d'emploi.

Méthode et calendrier proposés :

Ce deuxième chantier prioritaire pourrait donner lieu à des discussions approfondies à partir de fin avril jusqu'à début juillet selon le schéma suivant :

- Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat la semaine du 30 avril 2018 : installation du groupe de travail / premiers échanges sur le calendrier, la méthode et les thématiques retenues ;
- GT 1 début mai : modalités juridiques et de gestion permettant une extension du recours au contrat, conditions du recrutement par contrat et conditions d'emplois des agents ;
- GT 2 début juin : périmètres et emplois à retenir pour un recours accru au contrat ;

- Réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat début juillet : présentation du relevé de décisions et échanges.

3. Comment faire évoluer la politique de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que la performance des agents et des services?

Problématiques à aborder :

La politique salariale de la fonction publique est porteuse de multiples enjeux :

- Un enjeu d'attractivité des talents, en particulier dans des métiers se caractérisant par la rareté des compétences et qualifications ;
- Un enjeu de fidélisation des agents exerçant notamment dans tous les territoires de la République et les services soumis à de fortes sujétions ;
- Un enjeu de reconnaissance de l'implication et de la performance des agents et des services, et donc de motivation ;
- Un enjeu d'efficacité de la dépense publique.

Ce chantier d'envergure implique donc de réinterroger notamment :

- Les composantes de la rémunération des agents publics ;
- Les besoins des employeurs publics en matière de maîtrise de leur masse salariale ;
- La nécessité de mieux distinguer les éléments contribuant à la sécurisation du pouvoir d'achat des agents, ceux permettant de reconnaître le niveau de fonction ou leurs sujétions, et ceux visant à la reconnaissance des mérites, notamment dans la manière de rendre le service public, et de l'implication des agents et des services.

Les modalités d'attribution devront également être questionnées, afin de redonner aux managers de proximité les marges de manœuvre dont ils ont besoin.

Le Gouvernement sera attentif à ce que ces évolutions ne conduisent pas à de nouvelles sources d'inégalités entre les agents, qui ne seraient pas fondées sur des logiques de qualifications, de missions ou de compétences.

Méthode et calendrier proposés :

Le premier temps de la concertation sera consacré à la mise à plat des déterminants de la rémunération des agents publics de manière à identifier les difficultés et pistes de réformes communes à l'ensemble des trois versants de la fonction publique mais également plus ciblées.

Le Gouvernement souhaite que la concertation porte sur un chantier plus immédiat, celui de la « rémunération au mérite » permettant de mieux reconnaître l'investissement collectif et individuel, sur la base d'un bilan préalable du RIFSEEP.

Ce troisième cycle de discussions sur la rémunération pourrait se dérouler de fin mai à octobre 2018 selon le même schéma que les deux précédents.

- Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat la semaine du 28 mai 2018 : installation du groupe de travail / premiers échanges sur le calendrier, la méthode et les thématiques retenues ;
- GT 1 : déterminants de la rémunération des agents publics ;
- GT 2: mécanismes de reconnaissance de l'engagement des agents publics et des services;
- En fonction de l'état des discussions, point d'étape ou réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat mi-octobre : présentation du relevé de décisions et échanges.

4. Comment proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et faciliter la mobilité ?

Problématiques à aborder :

Plusieurs enjeux se croisent qui doivent permettre de faire converger les aspirations des agents et les besoins des employeurs sur un horizon pluriannuel.

S'agissant des besoins des employeurs, ceux-ci sont d'ores-et-déjà confrontés à la mise en œuvre des transformations de l'organisation, des modalités d'intervention et des métiers du service public. L'impératif d'anticipation conduit à développer la capacité des employeurs à exprimer une vision pluriannuelle de ces évolutions, discutée avec les représentants des personnels, afin de permettre aux agents de définir des projets professionnels qui leur sont propres.

S'agissant des agents, les évolutions sociétales et le renouvellement des générations ont renforcé les aspirations à davantage de visibilité sur les parcours et perspectives professionnels au sein d'une même filière métier, à développer des formules innovantes de « passerelles professionnelles » permettant de changer de métier, de versant de la fonction publique, voire de quitter la fonction publique pour le secteur privé. Dans le même temps, les choix des agents relevant de leur sphère privée et familiale conduisent souvent à une demande forte de pouvoir effectuer des mobilités sur un même territoire, ce qui suppose de pouvoir plus facilement passer d'un employeur à un autre.

Le Gouvernement propose en conséquence de soumettre à la concertation les quatre objets suivants :

- Mobiliser l'appareil de formation et les acteurs RH de proximité pour accompagner les projets d'évolution professionnelle :
 - Renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie ;
 - Améliorer l'appropriation du compte personnel de formation (CPF) qui permet aux agents publics de solliciter auprès de leur employeur le financement d'actions de formation ;
 - Développer l'accompagnement personnalisé des agents publics.

- Proposer de nouveaux mécanismes pour simplifier les mobilités et reconversions au sein de la fonction publique :
 - Créer un dispositif global d'appui lors de restructurations de services ou d'évolution importante des missions ou métiers ;
 - Favoriser les passerelles entre métiers et les secondes carrières ;
 - Faciliter les mobilités entre les trois versants de la fonction publique et au sein de chaque versant

- Développer les dispositifs et aides au départ vers le secteur privé pour les agents qui le souhaitent dans le cadre de plans de départs volontaires :
 - Refondre le dispositif existant d'Indemnité de départ volontaire (IDV), sur la base d'un bilan préalable;
 - Proposer un dispositif d'accompagnement et des mesures de transition vers le secteur privé.

Méthode et calendrier proposés :

Ce quatrième chantier de concertation fera l'objet d'approfondissements au cours des mois de juin à octobre 2018 selon un schéma identique aux trois précédents.

Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat la semaine du 11 juin 2018 : installation du groupe de travail / premiers échange sur le calendrier, la méthode et les thématiques retenues ;

- GT 1 : mobiliser l'appareil de formation et les acteurs RH de proximité pour accompagner les transitions professionnelles ;
- GT 2 : les nouveaux mécanismes statutaires favorisant les reconversions au sein de la fonction publique ;
- GT3 : les dispositifs et aides au départ vers le secteur privé pour les agents qui le souhaitent ;
- En fonction de l'état des discussions, point d'étape ou réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat fin octobre : présentation du relevé de décisions et échanges.