

Les commissions administratives paritaires, un modèle en sursis

© Zenzen/Adobestock

Troisième volet de notre dossier consacré à la gestion de proximité des agents de l'État. Alors que les ministères expriment des besoins différenciés, le gouvernement cherche les moyens d'assouplir et de déconcentrer la gestion des ressources humaines. Les commissions administratives paritaires (CAP), systématiquement consultées pour les mobilités et les avancements, sont au centre des réflexions.

En coulisses, les idées fourmillent. Si les premiers pas du Président Macron en matière de droit du travail dans le privé tendent à désinhiber les esprits, le cadre des réformes pour la gestion des ressources humaines dans le public apparaît encore assez brumeux. Pas plus qu'il n'a remis en cause le totem du secteur privé (le CDI), le chef de l'État ne semble avoir l'intention de remettre en cause celui du secteur public (le statut). Mais les réformes qu'il envisage revêtent néanmoins un caractère ultrasensible, entre souplesse, déconcentration et individualisation. Des concepts qui séduisent autant qu'ils rebutent. Les premières réflexions sur "Action publique 2022" sont l'occasion, notamment pour les ministères, de faire remonter leurs aspirations, ou parfois leurs exaspérations à l'égard d'un système qui paraît assez figé, de moins en moins soutenable et de moins en moins compréhensible aux yeux de beaucoup. Avec, ici ou là, quelques velléités de grand soir.

"En ce moment, il y a une volonté et un espoir de réforme profonde dans la fonction publique", résume Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en première ligne dans la conception des réformes. La question du recrutement, par exemple, focalise l'attention avec des approches assez différenciées. Car tous les ministères n'ont pas les mêmes besoins, bien qu'ils recrutent selon des grands standards communs, comme les concours. Certains aspirent à davantage privilégier le contrat pour coller au plus près des besoins locaux, quand d'autres restent sur les lignes traditionnelles du concours car ils embauchent encore beaucoup, et avec des compétences identifiées mais homogènes, avant d'opérer une répartition nationale des postes. En creux, les différences de culture influent aussi sur l'expression des besoins. Pas grand-chose de commun entre Bercy, à la forte culture nationale, et le ministère de la Culture ou même la Santé, engagés, depuis un moment déjà, dans un virage de l'"agenciarisation" ou de l'autonomie locale.

"Notre réponse peut consister à se dire qu'on essaie de concilier les diverses logiques avec des solutions différentes selon les ministères, ce qui constitue une approche nouvelle par rapport aux pratiques actuelles", analyse Thierry Le Goff. Une forme de menu à la carte en quelque sorte. Autant dire que le ministère de la Fonction publique, historiquement marqué par une vision "statuto-statutaire" de la fonction publique, est promptement invité, ce coup-ci, à formuler des réponses plus disruptives qu'à l'accoutumée. Bref, à saisir l'instant Macron pour donner de la souplesse.

Totem des syndicats

Créer, dans la fonction publique de l'État, un cadre de proximité n'a rien d'une sinécure alors que les réponses viennent plus spontanément dans la territoriale (la collectivité) ou l'hospitalière (l'hôpital ou, demain, le groupement hospitalier de territoire). Mais s'il est un trait commun qui caractérise tous ces ministères en dépit de leurs différences, c'est bien la commission administrative paritaire (CAP), consultée pour chaque promotion, avancement et mobilité des fonctionnaires (hors concours) et massivement suivie. Un totem pour les syndicats, qui se sont beaucoup construits dans la fonction publique autour de la défense des situations individuelles. Avec, selon les secteurs, des situations de cogestion. Mais la CAP peut aussi être l'occasion d'éviter certaines erreurs de l'administration. Les managers eux-mêmes le reconnaissent.

Armés d'un bon taux de participation aux élections professionnelles, les syndicats siègent à parité dans ces CAP avec les représentants de l'administration, cette dernière conservant le dernier mot. Ces instances, très lourdes en gestion – avec un premier examen au niveau local, puis des corrections ensuite au niveau national, constituent le dernier bastion d'un paritarisme ébréché sous la Présidence Sarkozy. À cette époque, les comités techniques où l'on traite des questions d'organisation avaient

déjà été “déparitarisés”. Devant l’opposition des syndicats, le pouvoir avait en revanche renoncé à toucher aux CAP, permettant ainsi la signature des accords de Bercy sur le dialogue social en 2008 par 6 syndicats (sur 8 à l’époque).

Depuis, l’équipe Hollande a bien tenté, notamment au détour d’un texte sur la mobilité, d’alléger (marginale) les périmètres de ces commissions. L’initiative provoqua l’ire des syndicats, chagrinés autant par le moment choisi que par le sentiment d’un débat escamoté. Des arguments qui ne doivent pas faire oublier un élément de fond : ils sont vigoureusement opposés à leur suppression. *“Payons-nous le luxe d’une négociation globale avec un bilan des 10 ans des accords de Bercy et n’interrogeons pas uniquement les CAP”*, prévient Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT Fonction publique, l’un des rares syndicats un peu ouverts sur le sujet, mais opposé à la suppression des CAP.

Mots qui fâchent

Quelques mois après cette tentative, qu’a en tête l’équipe Macron ? Du lourd, semble-t-il, même si publiquement, rien n’a encore été dit. Le raisonnement pourrait bien être le suivant : comment alléger les choses assez fortement tout en conservant un rôle de garde-fous pour les syndicats ? *“La question de la CAP nous est posée par tous les employeurs publics, sous l’angle en particulier de la lourdeur de la gestion, parfois aussi de l’intérêt des séances ou du calendrier très rigide qui en découle”*, reconnaît d’abord Thierry Le Goff. *“Avec, comme corollaire de toute réforme, des garanties dont doivent pouvoir bénéficier les agents. Des évolutions peuvent être envisagées, glisse ensuite le DRH de l’État. La CAP pourrait, par exemple, être consultée en termes de recours, selon une forme d’appel dans les cas estimés litigieux. Elle pourrait être aussi informée a posteriori de la décision de l’administration afin que les syndicats gardent une vision globale du corps concerné. Mais des allègements de périmètre peuvent aussi s’envisager, ce que nous avons déjà tenté par le passé. Tout cela reste, à ce stade, très ouvert.”*

Les mots qui fâchent, teintés de la prudence du conditionnel, sont bel et bien lâchés au sommet, pour la première fois (*“appel”*, *“informés”*) même si la perspective, plus minimaliste, des allègements de périmètre, reste agitée. Une petite révolution RH. Bien sûr, si le pouvoir macronien décidait *in fine* d’aller dans cette direction, il lui faudrait répondre à de nombreuses questions, notamment sur l’articulation entre propositions de l’échelon local et décisions au niveau national, où s’opèrent les régulations macro-économiques afin de maintenir les équilibres d’ensemble dans un univers contraint par le cadre juridique et budgétaire. Dans le détail, les mobilités constituent un chantier un peu à part car plus difficile à traiter que celui des avancements.

Question de taille

En coulisses, certains ministères plaident, *a minima*, pour une déconcentration des CAP pour les promotions et les avancements. *“L’intérêt des syndicats, c’est de porter les discussions au niveau national pour les théoriser, adopter des discours de posture et faire prévaloir une non-différenciation entre agents au bénéfice de critères du type de l’ancienneté, avec lesquels ils sont plus à l’aise*, observe le secrétaire général d’un ministère à fort effectif, persuadé qu’un repositionnement de la discussion au niveau local réduira les postures. *Donnons des volumes d’enveloppes d’avancements au niveau local et laissons les managers les répartir.”* Le protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations dit PPCR, élaboré en 2015, a déjà réduit le champ des débats en CAP en figeant l’avancement en matière d’échelon, mais la promotion de grade ou le changement de corps restent, eux, soumis à discussion.

Pour convaincre de l’opportunité d’une réforme, notamment en matière d’équité, la taille des collectifs de travail sera déterminante. Jusqu’à quelle taille peut-on concevoir une gestion de proximité ? Un service déconcentré ou un opérateur de 200 à 300 personnes présente-t-il une taille critique suffisante pour mener des comparaisons et trancher en matière d’avancements ? Les avis des ministères sont très partagés sur le sujet, avec en creux, là encore, l’expression de cultures différentes. À Bercy, par exemple, on semble en être assez loin.

Mais à côté de ces thèmes, d'autres attentes se font aussi jour, comme le dialogue social de proximité, fort peu développé. *“Il peut et il devrait y avoir davantage de dialogue social autour des politiques indemnitaires, prévu par l'article 8 bis du statut, observe Mylène Jacquot, favorable à plus de transparence sur le sujet. Or il est très rare que les employeurs présentent leur politique indemnitaire et en fassent un objet de débat avec les syndicats en comité technique. Pour y venir, encore faudrait-il avoir défini une politique indemnitaire...”*