

Les fonctionnaires redoutent d'être les prochaines victimes de Macron

PAR MATHILDE GOANEC
ARTICLE PUBLIÉ LE JEUDI 29 MARS 2018



L'association Attac, mobilisée dans le cortège de la fonction publique, met en scène l'unité des revendications entre fonctionnaires. © MG

Hormis l'annonce tonitruante sur les « plans de départs volontaires », l'exécutif reste flou sur la réforme qu'il envisage pour les fonctionnaires. De manière informelle, le gouvernement cache moins son jeu : il souhaite rogner le statut des agents de la fonction publique. Leur licenciement éventuel en cas de suppression de poste est sur la table.

Début février, le premier ministre, accompagné du ministre de l'action et des comptes publics Gérald Darmanin, annonce sans préavis qu'il veut réformer les trois versants de la fonction publique – d'État, territoriale et hospitalière – pour « *refonder le contrat social avec les agents* ». Ce jour-là, l'exécutif fait parler de lui en glissant que des « *plans de départs volontaires* » sont à l'étude pour les fonctionnaires (*lire ici notre article sur ces annonces*), afin de supprimer 120 000 postes. Coup de com ou plan de bataille ? « *Nous étions les premiers surpris*, rapporte Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT-Fonctions publiques, *d'où ça sortait ce truc ? C'est a priori Darmanin qui, à la fin de la conférence de presse, est parti un peu en vrille.* »

La proposition, qui fleure bon les plans de départs plus ou moins subis dans le secteur privé, est moyennement bien accueillie, même si un certain nombre d'agents reconnaissent un malaise grandissant dans l'administration. Surtout qu'elle s'accompagne de deux autres chantiers polémiques, l'accroissement des primes individuelles au mérite, ainsi qu'un recours

accru aux contractuels. Autant de sujets qui sont au menu d'une réunion décisive, ce jeudi 29 mars, au ministère.



Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics et Édouard Philippe, premier ministre. © Reuters

Les syndicats de la fonction publique craignent des coupes en règle, bien au-delà de 120 000 postes. Ils tremblent car si la réforme reste floue, le cadrage est clair, depuis la présentation dès le mois d'octobre du programme Action publique 2022 (AP 2022), sorte de sous-bassement structurel à la réforme du statut des agents, à l'instar de la fameuse Révision générale des services publics (RGPP) en son temps. Lancée en 2007, la RGPP a notamment conduit au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, déséquilibrant une partie de ses missions, souvent de manière arbitraire. Quelle sera la RGPP à la mode Macron ? « *Les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés en matière de réduction de la dépense publique impliquent de revoir profondément et durablement les missions de l'ensemble des acteurs publics* », a résumé Édouard Philippe en préambule, dans sa lettre de mission au comité chargé de définir précisément les contours d'AP 2022.

Le même document insiste ensuite sur les bienfaits du numérique et assure que les agents publics seront pleinement impliqués « *dans la définition et le suivi des transformations* » de leurs missions. Mais une simple petite parenthèse semble dire la messe. Le comité d'experts constitué pour l'occasion (et dont **Martine Orange** avait relevé le caractère **particulièrement homogène**) sera chargé de trouver le « *niveau de portage le plus pertinent* » pour les missions du service public, à savoir la « *suppression des chevauchements de compétences, le transfert entre collectivités au secteur privé, voire l'abandon de missions* ».

« On ne se fait aucune illusion : le silo dans lequel on nous enferme est clair, la route est tracée, estime Christian Grolier, à la fédération FO de la fonction publique. À chaque fois qu'on porte une revendication, on nous répond la même chose : *Macron l'avait dit pendant sa campagne, donc taisez-vous !* » Olivier Treneul, syndicaliste chez SUD Collectivités territoriales, moque de son côté l'obsession de la « pédagogie » d'Édouard Philippe et Gérard Darmanin : « Si nous sommes en désaccord, selon eux, c'est que nous n'avons pas compris... » La CFDT n'est pas si catastrophiste, mais sonne néanmoins l'alerte. « Ils commencent le quinquennat en gelant le point d'indice des fonctionnaires, augmentent la CSG et rétablissent un jour de carence. Pour faire ensuite adhérer les agents à leur projet avec ça, cela va être compliqué, note Mylène Jacquot, secrétaire nationale pour la fonction publique pour le syndicat dirigé par Laurent Berger. Mais attention, notre interlocuteur ce n'est pas le Medef, c'est l'État, on peut aussi avoir des intérêts convergents. »

Tout l'enjeu est là, entre ceux qui pensent que ces annonces et projets sont autant de ballons d'essai à discuter, et les autres, plus nombreux, qui estiment que le gouvernement est déterminé à aller jusqu'au bout, à savoir la remise en cause profonde du statut des agents avec à la clé la privatisation de la fonction publique. Le document d'orientation pour la future loi sur la fonction publique, remis aux organisations syndicales en février à l'issue de cette fameuse conférence de presse, très vague, peut se prêter à toutes les interprétations. Et la concertation, prévue pour se dérouler jusqu'en 2019, a d'ores et déjà commencé, mais n'a porté que sur les modalités techniques. Mais dans le cadre de discussions intermédiaires, certains hauts fonctionnaires racontent plus crûment ce que les premiers textes laissent entendre à demi-mot. « Mi-mars, on a rencontré le directeur général de la fonction publique qui nous a dit clairement que la vision du gouvernement pour le service public "c'est le contrat et pas le statut", rapporte Christian Grolier de FO. En entendant ça, comment ne rien faire ? »

Les pièges de l'appel à la « mobilité »

En prévision de la première réunion de fond le 29 mars, les syndicats qui ont manifesté le 22 ont prévenu : ils veulent travailler sur un document révisé. « Notre position est simple, note Bernadette Groison, à la FSU. Le document d'orientation proposé par le gouvernement ne nous convient pas, il faut un autre document sur lequel on puisse travailler. Ou alors, il va devoir passer en force et nous agissons en conséquence. » Laurent Berger, à la CFDT, ne dit finalement pas autre chose dans les médias depuis quelques jours : « Il y a un gros problème de méthode : c'est très étonnant d'annoncer une concertation sur toute l'année 2018 et de donner dès à présent une partie des conclusions. »

Si la fébrilité est désormais palpable, c'est que la situation peut vite devenir explosive. En s'en tenant aux chiffres du ministère de l'intérieur, 322 000 fonctionnaires ont manifesté le 22 mars, avec des taux de grévistes significatifs. À Paris, ils n'auraient pas été aussi nombreux dans la rue depuis le début des années 2000. Le mécontentement est profond et inédit, puisque les agents se sentent menacés tout à la fois en termes de pouvoir d'achat, sur leur statut et dans leurs missions.

Déjà, certains cadres de l'administration centrale, dans les ministères, assistent effarés à la recherche effrénée de postes à supprimer ou de services à surseoir. Dans la territoriale, la diminution des effectifs, par le gel des postes, le non-remplacement des départs ou l'abandon de missions, fait passer dans certaines villes, régions ou départements l'employeur public pour un ogre jamais rassasié. « Certaines collectivités sont en restructuration permanente », confirme Olivier Treneul. Une agente de la ville de Gentilly faisait il y a peu le même diagnostic sur sa ville : « Nous avons coupé partout où nous pouvions couper et les équipes encaissent les conséquences, mais ça ne tiendra pas encore longtemps. La prochaine étape, c'est de réduire le service. Dans notre municipalité, cela veut dire par

exemple réduire la grande amplitude dans les horaires d'accueil des publics, ce qui était pourtant vu comme un marqueur politique. »

Un ancien directeur de cabinet du ministère de la fonction publique, resté observateur depuis sa mutation, concède qu'« à part à l'hôpital, où la contrainte est d'accueillir le malade 24 heures sur 24, il reste bien sûr toujours des marges de manœuvre ». Mais met en garde : « Si l'idée est simplement de supprimer encore des postes, il va falloir se poser la question : qui va rendre le service public à la place des agents, et à quel coût ? Croire encore aujourd'hui que le privé est moins cher et plus performant relève de la paresse intellectuelle. » Et de prendre l'exemple du service public de l'eau, externalisé depuis des années aux opérateurs privés, que nombre de collectivités décident aujourd'hui de « ré-internaliser ». Il confirme au sein du pouvoir actuel une hâte à réformer, et des appels du pied pressants de Bercy, grand argentier.



L'association Attac, mobilisée dans le cortège de la fonction publique, met en scène l'unité des revendications entre fonctionnaires. © MG

Dans un tel contexte, l'annonce de la suppression de 120 000 postes dans la fonction publique par le biais de plans de départs volontaires semble porter en germe une autre logique : plutôt que des coupes sèches dans le personnel, c'est le fonctionnaire lui-même qui va faire le travail, à la faveur des mobilités professionnelles, vantées sans relâche par le gouvernement. « Pour nous, malgré les discours, ce sera un plan subi car il s'appliquera à ceux qui vivent une remise en cause de leur poste, alerte cependant Christian Grolier, pour FO. Et Gérard Darmanin a confirmé cette orientation devant le Sénat. »

Volontaire ou non, de gros doutes subsistent également sur le caractère opérationnel du dispositif. En 2008, Nicolas Sarkozy avait mis sur pied

un dispositif relativement similaire, l'indemnité de départs volontaire, sans grand succès. « Donner 15 000 euros à un fonctionnaire pour qu'il parte, évidemment c'était très peu et donc ça ne marche pas, souligne Mylène Jacquot, à la CFDT. Le gouvernement actuel dit vouloir améliorer les conditions de départ. Mais je suis quand même très sceptique sur sa capacité à trouver 50 000 volontaires parmi les fonctionnaires d'État et 70 000 à la territoriale... »

L'ancien directeur de cabinet au ministère de la fonction publique confirme ce diagnostic : « Quitter un emploi public quand on a un emprunt, des enfants, une famille, avec le taux de chômage actuel, ce n'est pas si facile. À quel niveau faudra-t-il placer la barre pour que les fonctionnaires quittent leur poste ? Et faisant cela, est-ce qu'on ne va pas dépenser beaucoup d'argent pour faire partir les meilleurs, ceux qui sont en capacité de prendre des risques ? » L'argument financier est primordial, le coût d'un plan de départ réellement attirant pour des milliers de fonctionnaires cadrant assez peu avec la rigueur budgétaire affichée depuis un an par l'équipe réunie autour du président.

Emmanuel Macron veut réduire le déficit, mais ne peut prendre le risque de s'aliéner totalement les élus, employeurs de la fonction publique territoriale. Il a donc promis aux maires et responsables de collectivités, ulcérés par les énièmes baisses de dotation, une « contrepartie » et des « souplesses de gestion » pour la fonction publique. Plusieurs pistes sont sur la table, moins médiatiques que les plans de départs volontaires, mais aux effets peut-être plus dangereux.

La première s'élabore dans le secret des directions générales, et avec le coup de pouce inattendu du Conseil d'État. Il faut, pour comprendre, remonter à un simple différend entre un fonctionnaire et son administration. En 2014, une agente dans un hôpital d'Île-de-France perd son poste à la faveur d'une restructuration et refuse le poste inférieur à son grade proposé par la direction de l'hôpital en guise de reclassement. Licenciée, l'agente attaque avec l'aide de la CFDT l'établissement devant le tribunal administratif et l'affaire finit devant le Conseil d'État.

Ce dernier lui donne raison, invoquant l'application d'un décret datant de 1986, jamais mis en œuvre, qui oblige la fonction publique hospitalière à proposer trois postes à ses agents en cas de réorganisation des effectifs. Ce faisant, le Conseil d'État a ouvert une brèche dans le statut. Car au bout de trois propositions, si ce décret est finalement appliqué, le fonctionnaire peut être licencié.

Le ministère de la santé et des solidarités a saisi la perche tendue par le Conseil d'État. Dans une réponse faite au syndicat Force ouvrière, s'inquiétant de voir réactivé un décret que ce syndicat a toujours ardemment combattu, la direction générale des soins a confirmé qu'il était « nécessaire d'élaborer à présent les dispositions requises par le conseil d'État prévoyant les modalités de reclassement d'un fonctionnaire dont l'emploi est supprimé ». Pour Force ouvrière, ce serait la première fois depuis l'instauration du statut des fonctionnaires qu'un gouvernement « oserait passer à l'acte sur le licenciement des titulaires ». « Comment ne pas faire le lien entre la volonté de promulguer ce décret, les restructurations et les suppressions d'emplois qui s'annoncent avec les Groupements hospitaliers de territoire et le plan d'économie de 4,2 milliards d'euros dans la santé décidé par le gouvernement ? » se récrie Luc Delrue, secrétaire fédéral à FO Services publics et de santé, dans une publication syndicale.

Le retour du licenciement du fonctionnaire

Cette affaire ne se limite pas à la fonction publique hospitalière. Il serait question d'étendre ce décret aux deux autres versants de la fonction publique. Mediapart a questionné le cabinet d'Olivier Dussopt (secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics) à ce sujet, qui confirme : « L'objectif de la concertation est bien d'examiner les règles applicables dans les trois versants et de débattre des dispositifs qui pourraient être mis en place pour faciliter le reclassement des agents publics à l'avenir. » Le gouvernement marcherait alors clairement dans les pas de Nicolas Sarkozy : à la faveur de la loi **Mobilité, adoptée en 2010**, il était devenu possible

qu'un agent refusant trois propositions de changement de poste à la suite d'une réorganisation puisse être mis en disponibilité d'office, ce qui n'entraînait pas une perte de son statut mais de son salaire. Au bout d'une nouvelle série de trois propositions, il pouvait être carrément licencié.

Dès son arrivée au ministère de la fonction publique après l'élection de François Hollande, la socialiste Marylise Lebranchu a abrogé le décret. « Cela n'avait aucun sens, c'était typiquement le genre de mesure punitive qui s'apparentait à un tract politique, basé sur le "fonctionnaire bashing", se souvient l'ancienne ministre. On sait très bien que les fonctionnaires vont déjà là où on leur dit d'aller, cela fait partie des désavantages du statut, et un certain nombre d'entre eux vivent en couple avec l'un d'eux qui travaille à l'autre bout de la France... »

« Quand on a demandé à Olivier Dussopt ce qu'il comptait faire, il a confirmé qu'il voulait ressortir ce décret-là. On est donc certains qu'ils vont s'appuyer sur l'injonction du Conseil d'État sur la fonction publique hospitalière pour aller vers un décret à trois versants. Donc grosso modo, on repartirait à zéro », s'inquiète Christian Grolier. Et de marteler, à l'unisson de l'ensemble des syndicats de la fonction publique, que si le fonctionnaire n'est pas propriétaire de son poste, il est bel et bien propriétaire de son statut.

Même si rien n'est inscrit en ce sens dans les différents projets pour la fonction publique, le président de la République a ouvert une autre boîte de Pandore. Jusqu'ici, le traitement – autrement dit le salaire de base hors primes d'un agent de la fonction publique, quelles que soient son administration et la région dans laquelle il travaille – est identique. Chaque augmentation du fameux « point d'indice » s'applique à tous les fonctionnaires. « Faut-il aller vers une différenciation des différentes fonctions publiques qui conduirait à ce que l'augmentation du point, décidée pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique d'État, ne soit pas automatiquement applicable à toute la fonction publique territoriale ? » s'est interrogé benoîtement le président, devant le 100^e congrès des maires de France

en novembre. Pour un département à l'asphyxie ou une petite ville sous l'eau financièrement, il s'agirait d'une belle aubaine. « *Mais selon que je travaille dans le Nord ou à Paris, je n'aurai plus la garantie d'avoir le même traitement, c'est une rupture flagrante du principe d'égalité des fonctionnaires* », selon Olivier Treneul.

Dans la même logique, le premier ministre souhaite ouvrir rapidement le chantier de la « *rémunération au mérite* ». Les primes individuelles, liées notamment à la performance, font déjà partie intégrante de la rémunération des fonctionnaires, dans les trois fonctions publiques. « *On en a un peu ras-le-bol de cette discussion, relève à ce sujet Mylène Jacquot, à la CFDT. La prime modulable est mobilisable depuis 1959, donc bon... Nous sommes très clairs là-dessus, nous ne sommes pas favorables à rouvrir ce chantier.* »

Mais de quoi est-il vraiment question ? Plusieurs hypothèses ont déjà fuité. Une première serait de conforter les primes individuelles, ce qui contreviendrait pour un certain nombre de syndicats à l'idée même de la coopération dans les services et poserait la question du montant des pensions des fonctionnaires : les primes ne rentrent pas dans le calcul de leur retraite, contrairement au privé. Une autre serait de créer carrément une part « variable », liée à la performance, dans le salaire de base des fonctionnaires, ce qui poserait une nouvelle fois la question de l'égalité entre les agents. Enfin, pourrait être retenue l'idée de conditionner l'avancement de carrière (jusqu'ici automatique par le passage d'échelons) dans une plus large part au mérite. « *Ce n'est pas vrai que tout le monde avance au même rythme, il y a déjà des primes individuelles aléatoires, et des promotions proposées par le chef de service ou par le biais des concours internes, rappelle Christian Grolier. Mais oui, le cadencement par échelon est automatique. Pourquoi ? Parce que ça protège le fonctionnaire et donc l'administration d'un rapport frontal aux élus et à la ligne politique. Passer au mérite y compris sur la carrière, pour nous c'est inacceptable. Le statut est basé sur la garantie d'une carrière.* »

Si le gouvernement échoue *in fine* à raboter le statut, il s'autorise dans tous les cas à le contourner. Édouard Philippe l'a dit dans le cadre d'Action publique 2022, et l'a redit au lancement de la réforme de la fonction publique : il entend encore plus « *développer et faciliter le recours au contrat* ». Plus de contractuels, soumis au droit privé et donc « licenciables », et moins de fonctionnaires, protégés par leur statut. La justification est double : intégrer des compétences et des métiers que n'a pas en son sein la fonction publique, et apporter de la « *souplesse* » aux employeurs publics.

Là encore, l'équipe Macron masque une partie de l'histoire, la fonction publique faisant déjà appel à des consultants extérieurs, des intérimaires, des CDD et des CDI en nombre. Actuellement, sur les 5,5 millions de personnes travaillant dans la fonction publique, un million sont des contractuels, dans des conditions de précarité régulièrement dénoncées, notamment à l'hôpital, dans l'éducation nationale ou la fonction publique territoriale. « *La question de l'automaticité du concours est à regarder dans certains cas, assure la CFDT, par la voix de Mylène Jacquot. Y compris socialement, car les concours amplifient parfois les discriminations. Mais si l'objectif est de faire des économies, il ne faudra pas compter sur nous pour en discuter, pas question de faire de l'emploi bas de gamme ou d'aller vers une substitution du statut.* » Pour Olivier Treneul, chez Sud Territoriaux : « *Il y avait quand même jusqu'ici l'idée qu'à compétences égales, il fallait recruter un fonctionnaire. Là, ils souhaitent enlever toute contrainte au recours à un contractuel.* »

Le sujet n'est en rien mineur : la mobilisation des agents porte en grande partie sur les risques de privatisation rampante des services publics. « *Notre code du travail, c'est notre statut, rappelle Olivier Treneul. Or, comme pour les salariés du privé, le gouvernement est en train de compléter un arsenal juridique pour le dépecer. Bien sûr, il ne supprimera pas le statut des fonctionnaires, mais à force de déroger à la règle, la règle disparaît d'elle-même.* »

Parce qu'il est souvent synonyme de blocages, le mouvement des cheminots a eu tendance jusqu'ici à éclipser la mobilisation des fonctionnaires, qui ne manquent pourtant pas de motifs d'inquiétude. Les trois fonctions publiques sont engagées dans une année cruciale pour leur avenir. Le syndicat CFDT, pour le moment, ne veut pas aller au bras de fer et veut donner une chance à la concertation, tout comme l'Unsa. Les autres organisations syndicales (la CGT, FO, Solidaires, la CFTC, la FSU) se sont réunies le 27 mars pour adopter une position commune à l'issue

de la réunion de jeudi 29 mars. Parmi elles, FO, la CGT, ainsi que Solidaires, envisagent sérieusement un mouvement de grève reconductible, éventuellement calé sur la mobilisation des cheminots. « *Nous sommes en plein dans ce débat-là, confirme Jean-Marc Canon, pour la CGT Fonction publique. Il s'agit quand même de cinq millions de personnes, nous avons une grande responsabilité à appeler à un durcissement du mouvement, au-delà du corps militant. En même temps, nous savons que nous vivons une période un peu exceptionnelle.* » Le printemps sera donc, pour la fonction publique aussi, décisif.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.