

## Analyse critique de la Revue stratégique de la fonction publique

*Dossier préparatoire de la DGAFP pour la 2<sup>e</sup> réunion du Collège des organisations syndicales dans le cadre de la Revue stratégique de la fonction publique 2035-2050.*

Ce n'est pas un bilan complet de la loi du 6 août 2019 (LTFP / loi Dussopt). C'est une présentation orientée qui :

- sélectionne 4 thèmes parmi les 5 axes de la loi (les questions « égalité professionnelle » et une partie des mesures statutaires sont écartées du débat) ;
- présente des constats factuels chiffrés mais avec un cadrage politique (vocabulaire, choix des indicateurs, formulation des questions de débat) qui prépare des évolutions ultérieures ;
- sert de support de cadrage à la phase préparatoire d'une réforme statutaire à venir (la Revue stratégique 2035-2050 est par définition prospective).

Ce document fonctionne par questions ouvertes placées en fin de chaque thème (slides 15, 30, 36, 39). **Ces questions ne sont pas neutres, elles fixent le cadre du débat acceptable par l'administration.**

### La « synthèse LTFP » (slides 2-4)

La DGAFP rappelle les 5 axes de la loi en formulation valorisante (« promouvoir », « transformer », « simplifier », « favoriser », « renforcer »). Cette mise en récit gomme les enjeux conflictuels.

Axe LTFP	Présentation DGAFP	Ce que cela a réellement produit
Dialogue social	« plus stratégique et efficace »	Suppression des CAP sur mutations / avancements / détachements ; fusion CT/CHSCT en CSA-FS
Gestion RH	« transformer et simplifier »	Élargissement massif du contrat ; CDD de projet ; contractuels sur emplois permanents
Cadre de gestion	« simplifier »	Harmonisation 1607 h (suppression dérogations FPT) ; recrutement hors concours élargi
Mobilité / transitions	« favoriser et accompagner »	Rupture conventionnelle ; « sac à dos social » ; détachement d'office en cas d'externalisation
Égalité professionnelle	« renforcer »	Plans d'action obligatoires ; jour de carence grossesse supprimé ; nominations équilibrées

La DGAFP propose explicitement de focaliser le débat sur 4 thèmes (dialogue social, part de contractuels, déontologie, ruptures conventionnelles). Ce ne sont pas des sujets choisis au hasard : ce sont précisément ceux où la DGAFP envisage des évolutions ultérieures. Ce n'est pas un bilan, c'est une mise sur la table de chantiers.

## Thème 1 — Dialogue social (slides 5-15)

### Le bilan « accords collectifs » (slide 9)

#### Données présentées :

- 66 accords FPE conclus, dont 75 % portant sur la PSC, le temps de travail, le télétravail et la QVT ;
- 52 accords FPT recensés, dont 65 % portant sur la PSC.

Ce chiffre est trompeur. La très large majorité des accords « PSC » résulte non pas d'une dynamique propre de négociation, mais de l'obligation faite aux employeurs publics par les ordonnances du 17 février 2021 et leurs textes d'application de mettre en place la protection sociale complémentaire obligatoire.

#### Ce que le document ne dit pas :

- combien d'accords portant sur rémunération, temps de travail (hors télétravail), action sociale, conditions de travail réelles ?
- combien d'accords ayant effectivement produit des clauses réglementaires opposables, innovation principale de l'ordonnance ?

**Le « bilan positif » revendiqué par la DGAFP repose sur un sophisme : on a négocié parce qu'il fallait négocier, donc la négociation marche. La réalité du rapport de force déséquilibré (les OS demandent, l'employeur décide d'ouvrir ou non, et garde la main réglementaire si l'accord échoue) n'est pas évoquée.**

### Le bilan CHSCT → Formations spécialisées (slides 10-13)

La DGAFP présente des données comparatives 2022 (CHSCT) / 2023 (FS) censées montrer un fonctionnement satisfaisant. L'analyse honnête de ces mêmes chiffres montre l'inverse.

#### Indicateurs présentés positivement

- Membres : 13 373 → 17 005 (+27 %)
- Membres par instance : 9,0 → 12,3 (+37 %)
- Formations spécialisées de réseau : 13 → 26 (×2)
- Taux d'acceptation des expertises : 65 % → 76 %

Mais l'explication est mécanique : chaque CSA doit obligatoirement constituer une FS au-dessus de 200 agents. L'augmentation des sièges est une conséquence structurelle de la réforme, pas un signe de vitalité.

Les chiffres documentent la destruction effective du dispositif de prévention santé-sécurité au travail dans la FPE. Les FS produisent moitié moins de mesures, deux tiers d'avis en moins, et fonctionnent sans les acteurs de prévention (médecins du travail, conseillers de prévention) qui en faisaient le sens. C'est l'aboutissement exact de ce que la CGT et les autres OS dénonçaient en 2019.

## Indicateurs qui s'effondrent (présentés sans alerte par la DGAFP)

Indicateur	2022	2023	Évolution
Mesures proposées	2 866	1 423	- 50 %
Avis rendus	5 271	1 785	- 66 %
Avis par instance	3,6	1,3	- 64 %
Visites de sites	1 730	1 432	- 17 %
ISST en séance	38 %	28 %	- 10 pts
Médecin du travail en séance	45 %	26 %	- 19 pts
Assistant ou conseiller de prévention en séance	85 %	37 %	- 48 pts
Demandes d'expertise	62	51	- 18 %

**Le document de la DGAFP ne tire aucune conclusion de ces chiffres.** Aucune mention que cela puisse poser problème, aucune piste corrective, aucune autocritique. La présentation neutre est en soi un choix politique.

## Constats de la Cour des comptes (slide 14)

La DGAFP rapporte de façon édulcorée un rapport critique :

- « diminution du nombre d'instances moins importante que prévue » → la simplification annoncée n'a pas eu lieu ;
- « carte des instances reste complexe » ;
- « coûts du dialogue social insuffisamment évalués » ;
- « culture de la négociation encore à développer ».

La Cour elle-même reconnaît l'échec relatif des objectifs de simplification et l'absence d'évaluation économique sérieuse, ce qui est contradictoire avec la justification budgétaire de la réforme.

## Décryptage des questions du débat (slide 15)

« Comment favoriser le recours à la négociation collective, notamment au plus proche des collectifs de travail ? »  
« Faut-il faire évoluer le périmètre des compétences des CSA, des FS et des CAP ? »  
« Comment articuler efficacement participation directe des agents et représentation syndicale ? »

**La 2<sup>e</sup> question est un piège classique** : demander si « le périmètre doit évoluer » sans préciser dans quel sens, c'est ouvrir la porte à une nouvelle réduction des compétences (les CAP n'ont presque plus rien, les FS pourraient voir leurs prérogatives encore réduites, les CSA pourraient être restructurés).

**La 3<sup>e</sup> question est idéologiquement marquée** : opposer « participation directe » et « représentation syndicale », c'est reprendre un cadrage managérial classique qui présente la consultation directe (sondages, référendums internes, plateformes) comme alternative à la légitimité syndicale élue.

## Thème 2 — Le recours au contrat (slides 16-30)

### Données de cadrage (slides 18-23)

Indicateur	Valeur	Évolution
Effectifs FP totaux	5,85 millions d'agents (fin 2024)	+ 8 % depuis 2011
Contractuels	1,409 million	<b>17 % → 24 %</b>
Part par versant	FPE 23 %, FPT 27 %, FPH 22 %	Hausse partout
Ratio fonctionnaires / contractuels	4 pour 1 (2011) → 3 pour 1 (2024)	<b>Bascule structurelle</b>
Part de CDD parmi les contractuels	70 %	<b>Précarité dominante</b>
Part des entrées 2024 = contractuels	75 %	<b>3 sur 4 recrutements</b>
Taux de titularisation annuel	8,6 % (FPE 3,5 %, FPT 10 %, FPH 16,9 %)	Faible, surtout FPE

Ces chiffres documentent un changement structurel majeur de la fonction publique. En 13 ans, on est passé d'une fonction publique de fonctionnaires accompagnée de contractuels à une fonction publique mixte où le contrat est le mode normal d'entrée. Ce n'est plus une exception, c'est devenu la règle de fait.

#### Ce que le document ne quantifie pas :

- combien de contractuels sur emplois permanents depuis l'extension prévue à l'article L. 332-4 du CGFP ?
- combien de contrats de projet signés depuis 2019, leur durée moyenne, leur taux de prolongation ?
- quel est le taux de rotation réel (durée moyenne d'emploi avant départ) ?
- quelle est la rémunération comparée contractuels / fonctionnaires à grade et fonction équivalents ?
- combien de contractuels en temps partiel subi ou en multi-employeurs ?

### Devenir des contractuels à 5 ans (slides 25-27)

#### Faits établis :

- FPE : taux de titularisation à 5 ans 17 % → 12 % (cohorte 2011 vs 2016), la titularisation recule ;
- FPT : hausse des départs (36 % → 41 %), titularisation en baisse (34 % → 28 %) ;
- FPH : maintien d'une titularisation forte (41 % puis 38 %), liée notamment aux concours infirmiers ;
- Cadres : restent plus souvent contractuels que les ouvriers/employés.

La fonction publique se construit comme un **système à deux vitesses** : en bas (employés, ouvriers, professions intermédiaires) la titularisation est encore possible mais plus difficile ; en haut (cadres, encadrement supérieur) le contrat devient la voie d'entrée durable, contournant le concours. C'est exactement ce que la CGT redoutait : la différenciation statutaire par le

haut, qui rompt la cohérence du corps des cadres et ouvre la voie à un recrutement sur profil échappant aux garanties d'égal accès.

## Constats des DRH publiques (slide 28)

La DGAFP fait dire aux DRH publiques :

- « manque de souplesse des concours » ;
- « recrutements des contractuels plus souvent subis que souhaités » ;
- « recrutements des contractuels plus complexes et parfois plus coûteux » ;
- « charge de la double gestion contractuels / fonctionnaires ».

Si le recours au contrat est subi, c'est qu'il n'est pas une réponse adaptée mais un palliatif au sous-investissement dans les concours. Si la double gestion est coûteuse, l'argument économique (« le contrat est plus souple, donc moins cher ») s'effondre. La solution rationnelle est donc le **renforcement du recrutement statutaire**, pas son abandon.

## Perspectives possibles (slide 29)

La DGAFP propose trois pistes :

1. « Acter et mieux coordonner les deux populations » + intégrer les contractuels par concours dédié ou intégration directe ;
2. « Moderniser le statut » pour le rendre plus attractif ;
3. « Faire converger les situations » des fonctionnaires et contractuels via la négociation collective.

**Piste 1 — ambivalente.** Côté positif : reconnaître les contractuels comme population durable et faciliter leur titularisation = revendication CGT classique (concours réservés, plans de titularisation). Côté négatif : « acter » la dualité = **institutionnaliser le contrat** comme voie permanente, ce qui valide rétroactivement la dérive de 2019.

**Piste 2 — euphémisme.** « Moderniser le statut » est un euphémisme classique pour annoncer **une nouvelle réforme statutaire**. La formulation « pour le rendre plus attractif » prépare l'argumentaire : on touche au statut « pour les agents ».

**Piste 3 — cheval de Troie.** La convergence par la négociation collective signifie en pratique : **rapprocher les fonctionnaires des contractuels**, et non l'inverse. Elle prépare la possibilité de modifier des éléments statutaires par accord négocié (rémunération, temps de travail, mobilité), ce qui est un changement de paradigme : le statut serait négociable et non plus législatif. Elle s'appuie sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant validé l'opposabilité réglementaire des accords.

## Décryptage des questions du débat (slide 30)

« Quels enjeux pose l'augmentation du recrutement de contractuels ? Peut-elle entrer en contradiction avec les principes du service public ? »  
« Dans quels cas l'administration doit-elle recourir aux contractuels ? »  
« Au-delà de la garantie de l'emploi et de l'indépendance du pouvoir politique, comment faire en sorte que le statut reste un élément d'attractivité ? »

**La 1<sup>re</sup> question est la bonne porte d'entrée :** elle pose enfin la question des principes (égal accès, concours, indépendance, neutralité, continuité).

**La 2<sup>e</sup> question présuppose comme acquis le recours au contrat ;** elle ne demande plus *si*, mais *quand*.

**La 3<sup>e</sup> question est idéologiquement chargée** : elle suppose que « *la garantie de l'emploi et l'indépendance du pouvoir politique* » ne suffisent plus à rendre le statut attractif, et qu'il faudrait y ajouter autre chose. C'est un cadrage **post-statutaire** : le statut serait un cadre que l'on enrichit par la négociation et le contrat.

## Thème 3 — Déontologie (slides 31-36)

### Cadre rappelé (slide 32)

#### Faits :

- transfert à la HATVP d'une partie des missions de l'ancienne commission de déontologie
- allongement de la durée du temps partiel pour création / reprise d'entreprise : 3 ans (2 + 1) → 4 ans (3 + 1) ;
- saisine HATVP automatique uniquement pour les emplois à niveau hiérarchique élevé ;
- pour les autres : autorité hiérarchique seule (réfèrent déontologue en cas de doute, HATVP en dernier ressort) ;
- extension des sanctions en cas de non-respect.

Les sommets (cadres dirigeants, hauts fonctionnaires) restent contrôlés par une autorité indépendante (HATVP), tandis que la masse des agents passe sous contrôle hiérarchique direct, avec un réfèrent interne. Ce système, vendu comme « responsabilisation des administrations », a deux défauts structurels : il dépend de la culture déontologique de chaque administration ; il expose les agents à un conflit d'intérêts, leur supérieur hiérarchique direct juge en premier ressort de la légitimité de leur projet de mobilité, situation peu protectrice.

### Bilan d'activité HATVP (slides 33-35)

#### Faits établis :

- 639 avis en 2024 (vs 482 en 2020) : hausse globale ;
- 94,6 % des dossiers concernent la FPE ;
- 21,3 % de compatibilité simple, 74,3 % avec réserves, 4,5 % d'incompatibilité ;
- délais : 8 jours (nomination), 42 jours (mobilité privé), 46 jours (création d'entreprise) ;
- taux d'irrecevabilité divisé par 6 entre 2020 (32 %) et 2024 (5,2 %).

La HATVP fonctionne et contrôle effectivement les dossiers qui lui parviennent. Le problème n'est pas la HATVP, c'est ce qui ne lui parvient pas, des départs vers le privé d'agents non-dirigeants n'est plus contrôlée que par le supérieur hiérarchique.

#### Ce que le document ne dit pas :

- combien de dossiers traités au niveau interne par les référents déontologues ?
- combien de saisines de la HATVP en « dernier ressort » par les administrations elles-mêmes ?
- combien de violations constatées a posteriori (pantouflages problématiques non signalés) ?

## Décryptage des questions du débat (slide 36)

« Comment encourager les reconversions entrantes dans la fonction publique de salariés ? »  
« Faut-il faciliter les mobilités sortantes dans le secteur public ? »  
« Faut-il autoriser le cumul avec un emploi salarié pour celles et ceux qui le souhaitent ? Quels risques pour les agents et les employeurs ? »  
« Faut-il élargir les possibilités de cumul avec d'autres activités ou faut-il mieux encadrer ces cumuls ? »

Trois questions sur quatre sont explicitement orientées vers une libéralisation supplémentaire : faciliter les sorties, autoriser le cumul salarié (rupture historique avec le principe de dévouement à la fonction publique), élargir les cumuls.

## Thème 4 Ruptures conventionnelles (slides 37-39)

### Bilan (slide 38)

#### Faits établis :

- 2 200 ISRC par an en moyenne entre 2021 et 2025 (chiffre stable) ;
- dépense FPE 2025 : 38 M€ ;
- indemnité moyenne : 22 300 € (avec « quelques situations particulières avec des montants élevés ») ;
- pérennisation du dispositif par la LFI 2026, avec « ajustements et cadrage national plus fort ».
- Le dispositif a été utilisé bien moins massivement que ce que craignait l'administration. 2 200/an sur environ 2,5 millions d'agents FPE, soit moins de 0,1 % par an.
- L'ISRC moyenne (22 300 €) est inférieure à un an de salaire net pour la plupart des agents : c'est un dispositif faiblement attractif financièrement.

#### Ce que le document ne dit pas :

- profil des bénéficiaires : âge, catégorie, motif du départ, sexe.
- devenir des partants : retour au privé, création d'entreprise, chômage, retraite anticipée.
- refus de l'administration : combien de demandes refusées ? L'ISRC est-elle vraiment « consensuelle » ou subie dans un sens (l'administration pousse au départ) ou dans l'autre (l'administration refuse).
- pression managériale documentée : combien d'ISRC concluent des conflits internes, des situations de RPS, des restructurations.

## Décryptage de la question du débat (slide 39)

| « Comment accompagner les sorties définitives choisies des agents publics ? »

Le présupposé du document est que toute ISRC est un libre choix de l'agent. La rupture conventionnelle dans le privé comme dans le public est régulièrement utilisée comme issue gérée à un conflit ou à une situation insoutenable, où le « consentement » de l'agent est davantage une résignation qu'un choix.

## Architecture du document

### Trois biais de présentation à dénoncer :

1. **Biais d'omission de l'évaluation des reculs.** Le document présente systématiquement les chiffres bruts sans interpréter les chutes (mesures FS, avis, présence des préventeurs). Quand un chiffre baisse de 50 ou 65 %, il faudrait au minimum une analyse, elle est absente.
2. **Biais d'orientation des questions.** Toutes les questions de débat sont construites pour ne pas remettre en cause la LTFP elle-même. Aucune question ne propose de revenir en arrière (rétablir les CAP, restaurer les CHSCT, encadrer plus strictement le contrat). Le débat est borné à : « comment aller plus loin ou comment ajuster ».
3. **Biais d'absence des voix syndicales et des agents.** Le document mobilise « les employeurs publics », « les DRH publiques », « la HATVP », « la Cour des comptes », jamais les organisations syndicales, jamais les agents, jamais les enquêtes santé / conditions de travail (DARES, ANACT, etc.).

## Conclusion

Ce document n'est pas un bilan, c'est un cadrage prospectif qui prépare une potentielle nouvelle phase de réformes. Le caractère partial du document et la nécessité d'un débat de fond avant tout chantier législatif devrait se faire dans le cadre du débat public à venir des prochaines campagnes politiques et il ne doit pas être préempté par la DGAFP.