

FICHES CONCOURS

FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019

www.pergama.fr

Février 2020



Mandarin, Aquarelle, Chine ancienne

Le contexte

De 2012 à 2017, le quinquennat Hollande a été marqué par une volonté d'apaisement des relations entre les pouvoirs publics et les fonctionnaires qui s'étaient tendues pendant la période précédente de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), de 2007 à 2012, durant laquelle, outre la réorganisation à marches forcées de l'administration territoriale de l'Etat, une norme de suppression d'emplois avait été édictée (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite). Après l'engagement pris par le nouveau Président de renoncer à la RGPP et de stabiliser le nombre global des fonctionnaires (en les redéployant toutefois au bénéfice des ministères considérés comme prioritaires), les gouvernements de la période n'ont pas entrepris de réforme d'envergure sur la fonction publique, sauf l'adoption du Protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), qui a amélioré la grille de rémunération de la fonction publique. Il a par ailleurs renoncé, à compter de 2016, au gel de la valeur du point de rémunération décidé en 2010. En particulier, les propositions audacieuses du rapport Pêcheur sur la fonction publique, remis en 2013, n'ont pas été suivies d'effets.

En 2017, le quinquennat d'Emmanuel Macron marque un revirement, comme en témoigne l'objectif de baisser de 3 points les dépenses publiques dans les cinq ans et de diminuer de 120 000 les emplois publics, dont 50 000 dans la FPE¹. La mise en place du protocole PPCR a été reportée d'une année et, à nouveau, la valeur du point de rémunération a été gelée pour une durée indéterminée. Le gouvernement a alors annoncé son intention de renforcer la rémunération au mérite, avec une nouvelle modification du système de primes. Ces mesures s'inscrivaient plutôt dans la continuité de la RGPP.

¹ Le gouvernement, à l'été 2019, a renoncé à la suppression de 50 000 emplois dans la FPE tout en maintenant un objectif de réduction des emplois, chiffré aux alentours de 10 000. Les décisions prises à la suite de la crise sociale de 2018-2019 l'ont en effet conduit à limiter ses ambitions en matière de rétablissement des finances publiques.

Pour concrétiser ses projets en les replaçant dans le cadre plus général d'une amélioration des services publics, le gouvernement a demandé une réflexion sur les missions de l'Etat à un Comité d'action publique composé de personnalités qualifiées. Le rapport Action publique 2022, remis en juin 2018, insiste sur un management plus responsabilisant des services publics : il préconise d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires, de sortir de la culture de la norme, d'alléger les contrôles a priori, de signer, en contrepartie des engagements pris, des contrats de performances mais en veillant à allouer les moyens nécessaires. Sur ce fondement, pour alléger les contraintes pesant sur les employeurs publics, le rapport propose d'assouplir les textes statutaires : l'objectif serait de faciliter un recours accru aux personnels contractuels, le contrat de droit privé devant même devenir une voie normale d'accès à certaines fonctions ; pour mieux individualiser la gestion des personnels, les managers de proximité auraient compétence pour décider des promotions et mener un « dialogue social de proximité », avec le droit de passer localement des accords collectifs dérogatoires au statut. Pour améliorer la liberté des managers, est préconisée la suppression des CAP, commissions administratives paritaires qui, par corps, se prononcent pour avis sur les décisions ayant un impact sur la vie professionnelle des agents du corps, notamment les promotions et la mobilité. Le rapport ne dit pas que le statut doit être aboli mais il le rend clairement responsable d'une GRH jugée rigide et impersonnelle et pense que les fonctionnaires eux-mêmes gagneraient à se voir appliquer d'autres principes de gestion inspirés de celles du secteur privé. Il préconise d'aller vers une banalisation des emplois de droit privé dans les services publics.

Sans avoir été appliqué à la lettre, le rapport, d'inspiration très libérale, n'est pas étranger à l'esprit de la loi du 6 août 2019, préparée, dès avril 2018, sur quatre thèmes soumis à concertation avec les organisations syndicales : l'élargissement du recrutement des contractuels, la rénovation des instances de dialogue social, l'individualisation de la rémunération et un meilleur accompagnement des mobilités professionnelles.

Le projet de loi de transformation de la fonction publique publié le 13 février 2019 ne traite au final que 3 des 4 thèmes annoncés : celui de la « rémunération au mérite » est reporté aux discussions à mener en accompagnement du projet de réforme du système de retraites qui conduira à une baisse de la rémunération nette des fonctionnaires dès lors qu'ils cotiseront, dans ce cadre, sur leurs primes. Le projet de loi ajoute en revanche un autre sujet : il transcrit dans le droit le protocole d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes signé fin décembre 2018.

La loi du 6 août 2019 : l'élargissement des possibilités de recours à des contractuels

Avant la loi, des recrutements dérogatoires de personnels « contractuels » non titulaires étaient prévus² soit sur certains emplois spécifiques (emplois supérieurs³, emplois à temps

² Il s'agit bien en effet de dérogations. Selon le principe affirmé dans la loi (article 3 de la loi statutaire du 13 juillet 1983), les emplois civils permanents de l'Etat et des collectivités territoriales sont occupés par des fonctionnaires. La loi précise également le type d'emploi qui peut être occupé par des personnels non titulaires.

³ Les emplois supérieurs de l'Etat, listés par décret (il s'agit des emplois de préfet, de recteur, d'ambassadeur...) sont « à la discrétion du gouvernement » : les titulaires, nommés en conseil des ministres, sont révocables « ad nutum » lors d'un autre conseil des ministres. La loi du 6 août 2019 crée également des emplois supérieurs dans la Fonction publique hospitalière.

non complet, assistants d'éducation...) ; soit sur des emplois non permanents (saisonniers, travail occasionnel), ou pour le remplacement d'un fonctionnaire absent ; soit sur des emplois de catégorie A compte tenu de la nature des fonctions (ainsi une technicité spécifique) ou des besoins de l'emploi (difficultés à recruter). La part de l'emploi contractuel n'était d'ailleurs pas négligeable dans la fonction publique : fin 2017, celui-ci représentait 18,4 % des effectifs, 17 % dans la fonction publique d'Etat (FPE), 19,8 % dans la fonction publique territoriale (FPT) et 19,2 % dans la fonction publique hospitalière (FPH).

- **La loi du 6 août 2019 assouplit ces dispositions.** Elle permet :
 - De recruter des personnels contractuels pour occuper des emplois de direction des trois fonctions publiques ; les emplois de direction sont des emplois fonctionnels⁴ répondant à certaines conditions de niveau (chef de service en administration centrale, directeurs d'une direction régionale de l'Etat, directeur de collectivité territoriale ou d'établissement de santé...) ; la liste des emplois dans lesquels il pourra être fait librement appel à des contractuels est fixée par décret ; s'agissant de la FPE, le décret⁵ d'application pose des conditions au recrutement : les fonctionnaires doivent avoir occupé des emplois d'un certain niveau et les contractuels, qui doivent remplir les conditions générales permettant l'accès à la fonction publique⁶, avoir exercé des responsabilités d'un niveau comparable ;
 - De recruter librement des contractuels à tous les emplois des établissements publics de l'Etat, comme à ceux des petites communes ;
 - Dans la FPE, de recruter des contractuels sur les emplois de toutes catégories (A, B ou C) avec des conditions larges : dès lors que les fonctions nécessitent des compétences spécialisées ou nouvelles ; lorsqu'il n'y a pas de candidature de fonctionnaires présentant les compétences nécessaires ; enfin lorsque les fonctions ne nécessitent pas une formation statutaire avant titularisation. Pour la FPT, seules les deux premières conditions ouvrent droit à un recrutement contractuel mais, là aussi, pour l'ensemble des catégories ; dans la FPH, les établissements peuvent recruter des contractuels non seulement pour faire face à un accroissement temporaire mais aussi, désormais, à un accroissement saisonnier d'activité.

La loi enfin ouvre la possibilité de recourir, dans l'ensemble de la fonction publique, à un CDD de projet dont la durée, dans la limite de six ans, correspond à celle du projet concerné.

Enfin, une disposition de la loi entend répondre à une objection fréquente faite à l'emploi de contractuels, qui ne respecterait pas le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics en fonction de la capacité et des mérites (article 6 de la DDHEC), disposition qui justifie le recrutement par concours des fonctionnaires. Désormais, pour les contractuels, la loi prévoit une procédure de recrutement, à laquelle ne sont cependant pas soumis les emplois supérieurs de l'Etat, les emplois de direction des grosses collectivités et les emplois de

⁴ On appelle emploi fonctionnel un emploi qui n'est pas accessible par déroulement normal de carrière d'un fonctionnaire appartenant à un corps : il s'agit d'un emploi d'autorité ou d'expertise auquel le fonctionnaire accède par « détachement », sur décision et par choix de l'autorité politique de référence, parfois pour une durée limitée, éventuellement renouvelable.

⁵ Décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'Etat

⁶ Ces conditions portent sur la nationalité (française ou d'un des pays membres de l'Union européenne), la jouissance des droits civiques et les conditions physiques d'aptitude.

directeur des CHU-CHR⁷. Le décret 2019-1414 relative à la procédure de recrutement des personnels contractuels précise les outils et critères de sélection à utiliser selon les cas.

▪ **Le Conseil constitutionnel** a été saisi d'un recours sur les dispositions de la loi facilitant le recours aux contractuels, au motif qu'elles porteraient atteinte au principe d'égalité devant les emplois publics ainsi qu'aux dispositions législatives qui réservent aux fonctionnaires les emplois publics, en particulier les emplois dits « régaliens ». Les parlementaires requérants considéraient ces dispositions comme assimilables aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ayant valeur constitutionnelle. Le Conseil a pourtant jugé (Décision 2019-790 du 1^{er} août 2019), dans la droite ligne de décisions antérieures, que rien n'interdit de nommer des contractuels aux emplois publics, y compris aux emplois de direction, dès lors que ces nominations s'opèrent sur le fondement de leurs capacités, ce que la loi prévoit.

▪ **Quelle appréciation porter sur ces dispositions ?**

Le Conseil constitutionnel a formellement raison des souligner que la loi peut allonger la liste des emplois ouverts à un recrutement de contractuel, sous réserve de respecter les conditions d'égalité d'accès aux emplois publics. Au demeurant, la loi n'a pas abrogé la disposition du texte statutaire réservant les emplois publics permanents aux fonctionnaires. De plus, elle encadre les conditions et les critères de recrutement des contractuels, ce que les textes précédents n'avaient jamais fait.

En opportunité, la présence de personnes issues du secteur privé, y compris aux postes de direction, peut être bénéfique au service public, en apportant un autre regard et d'autres méthodes de travail. Enfin, contrairement à ce que proposait le rapport Action publique 2022, les contrats restent des contrats publics, régis par des conditions spécifiques et non par le Code du travail, même si la loi s'inspire parfois de celui-ci (versement d'une prime de précarité pour les contrats courts) sur des points socialement opportuns.

Pour autant, si la loi entraînait un recrutement massif de contractuels (ce qui n'est pas certain), le statut en serait à l'évidence altéré. Celui-ci est en effet précisément défini par le fait que les emplois civils permanents des collectivités publiques sont occupés par des fonctionnaires, personnel spécialement recruté pour assurer un service public au nom de l'intérêt général. Si l'on veut maintenir le statut, il ne faudrait pas vider de sens cette disposition.

Au-delà, le risque existe aussi qu'un afflux de contractuels déséquilibre la carrière des fonctionnaires en occupant les postes auxquels ceux-ci peuvent prétendre et altère l'attractivité de la fonction publique. Il est donc logique que les organisations syndicales se soient opposées au texte, qui, au nom de préoccupations managériales, brouille le sens des institutions existantes.

⁷ Une décision du Conseil constitutionnel (2010-94 du 28 janvier 2011) soumet en tout état de cause les nominations aux emplois supérieurs à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : en fait, tous les emplois de la fonction publique y sont soumis.

Enfin, tant le rapport Action publique 2022 que la loi sont sous-tendus par une vision quelque peu négative des fonctionnaires (surtout des hauts fonctionnaires) : le renouveau du service public implique le recours aux méthodes du privé que seuls des acteurs qui en sont issus seraient capables de mettre en œuvre, les fonctionnaires n'étant pas capables de s'adapter. Cette appréciation dépréciative n'a pas échappé aux fonctionnaires, de même que la connotation gestionnaire du texte, ce qui le replace une nouvelle fois dans le prolongement de la RGPP.

La loi du 6 août 2019 : la réforme des instances de dialogue social

- **Jusqu'alors**, il existait dans la fonction publique, hors représentants syndicaux, trois types d'instances de représentation du personnel :
 - Au niveau national, les trois conseils supérieurs des trois fonctions publiques, ainsi qu'un conseil commun (depuis la loi du 5 juillet 2010), essentiellement consultés sur les projets de textes généraux ;
 - Les commissions administratives paritaires (CAP), composées, dans la FPE⁸, à moitié de représentants élus d'un corps de fonctionnaires et à moitié de représentants de l'administration, émettent un avis sur les décisions individuelles qui ont un impact sur la carrière des agents (pour l'essentiel, les mutations, avancements, licenciements). Cette instance n'a pas d'équivalent dans les entreprises privées ;
 - Les comités techniques (CT), placés auprès des différents chefs de service (au niveau central ou déconcentré), où siègent des représentants du personnel élus, sont consultés essentiellement sur des mesures d'organisation et de fonctionnement des services et les questions d'emploi.

Il faut ajouter à cet ensemble les CHSCT (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), qui ont été créés en tant que tels à la suite de l'accord du 20 novembre 2009 relatif à la santé et à la sécurité au travail dans la fonction publique, qui a rapproché le régime de protection contre les risques professionnels de celui des salariés soumis au Code du travail.

- **La loi du 6 août 2019 fusionne les Comités techniques et les CHSCT en un « comité social d'administration »**. La mesure, qui suit la même logique de simplification des instances mise en œuvre, dans le secteur privé, par les ordonnances Travail de 2017, vise un gain de temps et d'efficacité.
- Surtout, **la loi modifie la composition et les compétences des CAP** : ces commissions seront désormais toutes constituées par catégorie hiérarchique (A, B ou C) ; elles n'interviendront plus dans les procédures de gestion ordinaire des personnels⁹ mais uniquement en cas de projet de décision défavorable à un agent, pour refus de titularisation, licenciement au retour de disponibilité après refus de 3 postes, refus du bénéfice de certains congés, de temps partiel, de formation ou de recours au télétravail, demande par un agent de révision du compte rendu de l'entretien professionnel. Dans le domaine disciplinaire, les CAP gardent également leur compétence (elles sont érigées en Conseil de discipline et se prononcent pour avis sur la sanction à envisager).

⁸ Dans les autres fonctions publiques, les CAP sont organisées non par corps mais par catégories

⁹ A compter du 1/01/2020, les CAP ne se prononceront plus sur les mobilités des agents et, à compter du 01/01/2021, sur les promotions et avancements.

- La loi du 6 août 2019 donne en revanche de nouvelles compétences au comité social d'administration, appelé à se prononcer sur « **les lignes directrices de gestion** » dans les services. C'est une contrepartie à la suppression de l'avis des CAP sur les mesures de gestion du personnel : l'administration doit élaborer des principes, des objectifs et des règles de GRH sur lesquels elle va s'appuyer et qu'elle soumet pour avis aux représentants du personnel. Ceux-ci n'ont plus compétence pour émettre des avis sur des actes de gestion individuelle mais peuvent ainsi se prononcer sur la doctrine appliquée en GRH.

Le décret 2019-1265 du 29 novembre 2019 précise le mode d'élaboration des lignes directrices de gestion (en sont responsables le ministre, l'autorité politique à la tête de la collectivité, le chef d'établissement ou le Centre national de gestion pour le personnel de direction des établissements de santé, elles sont soumises ensuite à l'avis du Comité social d'administration), leur durée (elles sont pluriannuelles et revues au moins tous les 5 ans), leur inscription dans une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, leur contenu (politique de mobilité, de formation, de recrutement, d'organisation des parcours...).

- Enfin, la loi habilite le gouvernement à **légiférer par ordonnance sur les dispositions relatives à la négociation** avec les organisations syndicales. Les ordonnances porteront sur les autorités compétentes pour négocier, l'articulation entre les différents niveaux de négociation, les conditions d'application des accords majoritaires : s'agissant de décisions politiques et non techniques, qui mériteraient donc une discussion parlementaire, cette habilitation est quelque peu surprenante.

- Là encore, **le Conseil constitutionnel**, saisi d'un recours selon lequel de telles dispositions priveraient les fonctionnaires de la garantie constitutionnelle du principe de participation, a considéré que l'institution d'un Comité social était une mesure de mise en œuvre du principe constitutionnel qui ne le dénaturait pas.

- **Quelle appréciation sur ces dispositions ?**

La réduction des compétences des CAP modifie fondamentalement l'équilibre établi de très longue date, dans la fonction publique, entre les représentants du personnel et les administrations employeurs. Survivance d'une cogestion au départ théorisée et inscrite dans les textes, le fonctionnement des CAP donnaient aux organisations syndicales¹⁰ un pouvoir d'influence important sur les choix de gestion et la carrière des agents. Des dérives s'étaient d'ailleurs installées : dans certains ministères, les CAP s'étaient dotées de règles qui valaient règlement sur les décisions de promotion et de mutation et leurs « avis » n'étaient pas considérés comme « consultatifs ». La réforme, assimilée à une remise en cause du statut, a donc été très mal reçue par les syndicats.

Pour autant, elle se justifie : donner aux représentants du personnel un pouvoir d'avis sur les décisions individuelles de gestion, c'est ouvrir la voie au clientélisme. Le rôle des représentants du personnel est autre : il est de se prononcer sur les politiques mises en œuvre dans le domaine de l'organisation des services, de l'emploi public et de la gestion des ressources humaines, formation, organisation des parcours, politique de mobilité. Les

¹⁰ Les membres des instances de représentation du personnel sont élus sur listes présentées par les organisations syndicales.

décisions individuelles de GRH appartiennent à l'employeur, sous réserve qu'il respecte la loi et définisse une politique transparente qui évite l'arbitraire. Les représentants du personnel ont pour rôle de défendre les salariés mais s'agissant des cas individuels, seulement en cas d'abus ou d'injustice.

Evoquant le rôle des CAP, le rapport Pêcheur parlait d'une « *poussière de petites décisions sans portée stratégique* » qui mobilisaient pourtant largement les forces des services et ralentissaient les décisions. Les CAP ont de plus conforté la centralisation des décisions de GRH puisque, selon un avis du Conseil d'État du 7 juin 1990, il n'est pas possible de comparer les mérites (et donc de déconcentrer les décisions d'avancement) dès lors que les effectifs locaux d'un corps sont trop peu nombreux : la réforme des CAP peut seule permettre de mettre en œuvre la déconcentration de telles décisions.

Enfin, donner pour mission aux administrations l'élaboration de « lignes directrices de gestion » est une excellente mesure : celles-ci peuvent ainsi construire une véritable GRH adaptée aux contextes des services, allant au-delà de la gestion statutaire.

La loi du 6 août 2019 : les dispositions sur les parcours

Plusieurs dispositions de la loi tendent à « *fluidifier les parcours* »

Certaines sont simples : portabilité des droits acquis sur le Compte personnel de formation entre secteur privé et secteur public, portabilité du contrat à durée indéterminée dont bénéficient certains contractuels entre les 3 versants de la fonction publique, extension de la rupture conventionnelle aux contractuels en CDI et, à titre expérimental, aux fonctionnaires, généralisation de l'entretien professionnel et abandon de la notation dans les trois fonctions publiques.

D'autres sont plus complexes : la loi définit ainsi les droits des agents dont l'emploi est supprimé à l'occasion d'une restructuration, avec priorité de mutation ; accompagnement vers un autre emploi du public ou du privé ; possibilité d'un congé de transition d'un an pour acquérir un nouveau métier ou d'une mise à disposition d'un an dans un organisme privé pour reconversion professionnelle (avec droit au retour) ; indemnité et droit à l'assurance chômage en cas de démission.

Par ailleurs, pour « fluidifier » les parcours entre secteurs public et privé, la Haute autorité de la transparence de la vie publique, qui reprend, aux termes de la loi, les attributions de la Commission de déontologie de la fonction publique, n'est plus saisie, lors de départs d'agents publics vers le privé, que du cas de certains agents de haut niveau. La situation des autres est soumise à un contrôle de leur responsable hiérarchique qui, en cas de doute, peut saisir le référent déontologique du service, qui peut estimer à son tour qu'il n'est pas en mesure de répondre. Alors seulement la HATVP est saisie. Au retour de détachement (c'est une nouveauté tout à fait opportune), la Haute-autorité se prononce sur la nomination d'agents qui reviennent dans le secteur public occuper un emploi supérieur. Sinon, c'est le chef de service qui vérifie les cas qui méritent « une attention particulière ».

La loi contient enfin quelques dispositifs qui concernent moins les parcours que les obligations, tels la fin des dispositifs dérogatoires au temps de travail légal dans la fonction

publique territoriale et l'encadrement du droit de grève : la loi prévoit la possibilité d'un accord collectif de « continuité de service » fixant le nombre et les fonctions des agents jugés indispensables pour assurer la continuité de service en cas de grève ; une déclaration préalable de l'intention de tels agents de faire grève ; l'obligation qui peut leur être faite d'entrer en grève dès la prise de service jusqu'à sa fin, toutes dispositions qui, selon le Conseil constitutionnel, n'apportent pas au droit de grève de limitations excessives.

La loi du 6 août 2019 et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

A la date prévue pour sa signature, le projet de protocole négocié à l'automne 2018 sur l'égalité professionnelle avait recueilli la signature d'organisations syndicales ne représentant que 49,05 % des suffrages, alors que la loi en impose 50. Cependant, les résultats des élections professionnelles de décembre 2018 ont modifié les chiffres et les syndicats signataires ont alors représenté 51 % des suffrages. Restait à inscrire la teneur du protocole dans les textes.

L'objectif, compte tenu d'un bilan plutôt médiocre des dispositions antérieures, est de renforcer les obligations des administrations. Ainsi, la loi :

- Rend obligatoire pour les employeurs la mise en œuvre d'un plan d'action pluriannuel (sur 3 ans) pour l'égalité professionnelle, intégrant la résorption des écarts salariaux ; les rapports de situation comparée devront être plus précis sur les écarts de rémunération ;
- Met en place un fonds pour l'égalité professionnelle, permettant de mener des actions de sensibilisation et d'accompagnement ;
- Etend et renforce le dispositif de nominations équilibrées aux postes d'encadrement supérieur (emplois de direction) et le complète par un dispositif « d'avancement équilibré » pour vérifier la situation respective des hommes et des femmes dans les avancements au choix ;
- Supprime le jour de carence quand la femme est en situation de grossesse.

La loi du 6 août 2019, jugement d'ensemble

Il est loisible de juger la loi ambivalente : si l'on remet en perspective le texte et le rapport Action publique 2022, l'on peut avoir le sentiment que, en assouplissant considérablement les possibilités de recrutement des contractuels, la loi essaye de « miner » le statut mais sans le dire. Pour autant, tout dépendra de l'application concrète de ces dispositions, qui ne font qu'ouvrir des possibilités. Surtout, la loi privilégie la substitution de contractuels de droit privé aux fonctionnaires à la volonté de mobiliser le personnel aujourd'hui présent, comme si la solution consistait à écarter les fonctionnaires. Parallèlement, d'autres dispositions sont au contraire porteuses d'espoir de progrès : malgré les vives protestations soulevées, les dispositions sur les instances de dialogue social, en particulier les CAP, peuvent faciliter l'élaboration d'une politique de GRH tenant moins compte de l'ancienneté et encourageant davantage la mobilité. Elles devraient permettre également une meilleure déconcentration des décisions de GRH. Beaucoup reste à faire mais l'élaboration des « directives de gestion » va incontestablement dans le bon sens, tout en restant un progrès encore timide.

Pour autant, au-delà de cette ambivalence, la loi est globalement décevante : une fois de plus, sauf sans doute sur l'obligation faite aux administrations de publier « les lignes directrices de

gestion » applicable en GRH ou sur la mise en place d'une formation pour les agents qui accèdent à des fonctions d'encadrement, elle traite des questions de fonction publique sous l'angle institutionnel et statutaire. Les questions de santé sont reportées à des ordonnances et seront sans doute traitées sous l'angle technique. La « transformation » de la fonction publique est trop déconnectée d'une réflexion sur la qualité du service public, les missions, les métiers et le cadre de travail des agents publics. Elle ne propose pas de ce fait une politique à l'égard des agents qui ait du souffle et soit de nature à les mobiliser.