

## DECLARATION CGT

C S F P H DU 25 MARS 2021



### ARTICLE 31 DU PROJET DE LOI 4D

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du CSFPH,

La Fédération Santé et Action Sociale CGT dénonce le projet de loi dit « 4D » et demande expressément le retrait du texte et notamment son article 31 présenté ce jour au CSFPH, tant il dénature les missions des établissements de protection de l'enfance et l'exercice professionnel des directeurs.trices d'établissement sanitaire, social et médico-social (D3S) qui en assurent la direction. Notre déclaration, contrairement à l'indigent exposé des motifs de l'article du projet de loi fourni à notre instance, sera détaillée afin d'expliquer non une position de principe mais une position argumentée et étayée.

Sur la méthode tout d'abord, il est patent que le gouvernement n'a pas cherché, comme bien souvent d'ailleurs, à recueillir réellement un avis des organisations syndicales et à travers elles des professionnel.le.s qui, sur le terrain, œuvrent quotidiennement dans les établissements de protection de l'enfance. Le gouvernement choisit, une fois de plus dira-t-on, la stratégie du passage en force, considérant le « dialogue social » comme une simple formalité administrative et non comme un temps indispensable d'échanges permettant de se connecter avec les réalités professionnelles et les attentes des agent.e.s, quelle que soit leur profession.

Alors que ces évolutions sont envisagées depuis de longs mois et a minima depuis la proposition 23 figurant dans le rapport au Sénat publié le 2 juillet 2020, ce n'est qu'en dernière minute, ces toutes dernières semaines, et dans les strictes contraintes formelles des pratiques légales et réglementaires que les organisations syndicales ont été sollicitées. Dans ce processus, la CGT a même fait l'objet d'un « oubli » de convocation qui en dit long sur l'état d'esprit des protagonistes. Lors de ces réunions, arguant d'une réforme portée par la Direction Générale des Collectivités Locales, la DGOS et la DGCS n'ont apporté ni argument de fond supplémentaire ni réponses techniques aux multiples difficultés juridiques posées par ce texte.

Les arrière-pensées politiques du gouvernement tiennent ainsi lieu d'argumentaire et consistent essentiellement à satisfaire les desideratas des Présidents de Conseils Départementaux (PCD) au lieu de penser l'intérêt général et la qualité des prises en charge. L'exposé des motifs, comme nous venons à nouveau de l'entendre au début de cette séance du CSFPH, repose sur une soi-disant volonté de « cohérence » des politiques départementales ; la DGOS nous expliquant qu'il est normal que le département dont le budget couvre les dépenses de protection de l'enfance dispose de l'autorité hiérarchique sur la.le directeur.directrice d'établissement qui ne doit être que le simple rouage impersonnel de la bureaucratie départementale, vecteur de mise en œuvre de ces politiques. Logique financière implacable ! C'est celui qui paie qui décide !

Mais alors on ne comprend plus, est-ce que le département souhaite aussi nommer et avoir une autorité hiérarchique sur les directeurs.trices du secteur associatif de la Convention collective 1966 qui sont pourtant les principaux opérateurs, en nombre de places, de la politique de protection de l'enfance sur les territoires ? Pourtant, eux aussi, ils les financent.

Sur la base de ce même argument financier, on ne peut non plus comprendre que le transfert se limite aux seul.e.s chef.fe.s d'établissement et pas à l'ensemble des personnel.s de la protection de l'enfance qui relèvent du titre IV. Soit l'article 31 est le triste prélude à un transfert massif des agent.e.s de la FPH travaillant en protection de l'enfance vers la FPT, soit le projet qui est justifié par la « recherche de cohérence » manque cruellement de « cohérence ».

Cohérence qui s'effrite davantage encore quand on mesure les biais juridiques soulevés par sa mise en œuvre. En effet, en vertu du Code de l'Action Sociale et des Familles, la.le directeur.directrice de l'établissement est responsable légal de son établissement, Autorité Invertie du Pouvoir de Nomination à l'égard des personnels, pouvoir adjudicateur dans le cadre des marchés publics, ordonnateur des dépenses et des recettes... etc... Or, l'exercice de cette responsabilité ne peut s'accommoder d'un rapport hiérarchique avec les PCD (ou plus exactement avec la direction du département auquel la.le directeur.directrice serait rattaché.e) qui pourront facilement imposer, par leur position hiérarchique, des choix en matière de recrutement, d'admission, de contentieux, de gestion, de formation... différents des choix qui auraient été faits par la.le directeur.directrice mais dont les conséquences juridiques seront toutefois supportées par la.le chef.fe d'établissement qui gardera la responsabilité légale, administrative, pénale et civile de son établissement. Il n'est pas possible de détailler trop longuement tout ceci dans le cadre de cette instance mais chacun mesurera par les quelques exemples qui vont suivre toute la portée.

Du point de vue de la responsabilité financière : Les directeurs.trices, intégré.e.s qu'elles.ils seront dans l'organigramme du département, seront non seulement ordonnateurs des dépenses mais aussi collègues directs des cadres en charge de la tarification de ces mêmes établissements, ou même de l'inspection de ceux-ci. Le bon fonctionnement comptable et financier exige au contraire une séparation stricte des responsabilités et non la porosité qu'on organise aujourd'hui. Ce n'est pas pour rien que le Centre National de Gestion (CNG) limite (du moins quand il ne s'assoit pas sur les principes qu'il édicte) l'accès aux fonctions de direction de la FPH pour toute personne ayant concouru à la tutelle ou au contrôle de ces mêmes établissements dans un délai de 3 ans.

Un second exemple, du point de vue de la conduite stratégique du projet d'établissement cette fois sur la question des appels à projets qui sont lancés par les départements pour déployer de nouveaux services. Il paraît tout à fait incroyable que la.le directeur.directrice qui sera hiérarchiquement attaché.e au pouvoir adjudicateur du PCD puisse déposer en toute transparence et toute objectivité un projet répondant à l'appel à projet rédigé par sa.son supérieur.e hiérarchique. La distorsion de concurrence avec les autres opérateurs, associatifs notamment, serait à coup sûr source de contentieux.

Un dernier exemple qui est une simple illustration de la multitude des conséquences à venir en matière RH. Les directeurs.trices de la protection de l'enfance ne pourront plus demain présider les jurys de concours comme celui de cadres socio-éducatifs car ils n'appartiendront plus à la FPH ! C'est tout de même ubuesque d'arriver à ce genre de situations.

Du point de vue hiérarchique, les directeurs.trices vont aussi poser problème dans l'organigramme des départements. Seront-.elles.ils, en tant qu'administrateurs.trices territoriaux, placé.e.s au même niveau que les directeurs.trices de solidarités ou placé.e.s sous l'égide de directions Enfance et Famille qui sont souvent confiées à des agent.e.s relevant d'un cadre d'emplois inférieur à celui d'Administrateur.trice Territorial.e, relevant ce qui n'est pas rare du cadre d'emplois des assistant.e.s de service social ?

Au sein même des établissements, la complexité sera extrême avec des équipes de directions mosaïques composées de directeurs.trices adjoint.e.s D3S issu.e.s de la FPH et formé.e.s deux ans à Rennes, de contractuel.le.s recruté.e.s dans un cadre plus ou moins clair et le tout managé par des chef.fe.s plus ou moins formé.e.s relevant de la FPT. Juridiquement, cela posera des problèmes dans l'organisation concrète des gardes administratives ou des éventuels intérimis dont le cadre applicable n'est pas connu à ce jour.

Au final, il est patent que l'applicabilité de cet article 31 du projet de loi 4D n'a pas été mesurée dans ses aspects pratiques. Pour ne prendre là aussi qu'un point saillant, qu'advierait-il des chefferies des établissements à multiples activités, celles qui ont des services à la fois en protection de l'enfance et d'autres activités médico-sociales (handicap notamment) ? Ce n'est pourtant pas un régime d'exception puisque les deux plus gros établissements de protection de l'enfance publics en France sont dans ce cas. L'établissement resterait-il dans le giron de la FPH car une partie de son activité est médico-sociale ou basculerait-il dans la FPT car son activité relève majoritairement de la protection de l'enfance ? Pas de réponse.

Le grand oublié dans ce texte est l'intérêt général, le service public et les populations en situation de vulnérabilité et dont l'exposé des motifs n'a pas jugé bon de faire mention.

La volonté d'affichage politique du gouvernement à l'égard des élu.e.s territoriaux a tout écrasé sur son passage, les personnes accompagnées autant que l'intérêt général.

Je rectifie mon propos néanmoins en indiquant que seule l'idéologie gouvernementale qui vise à remettre en cause systématiquement les principes de la fonction publique dans le prolongement de la Loi Transformation de la Fonction Publique adoptée en 2019 ont été maintenus. Pour les D3S visés par l'article 31, ceci atteint une forme de paroxysme.

En clair, les fonctions de direction n'ont plus nécessairement à être assurées par les D3S. Celles.Ceux-ci, y compris celles. ceux qui sont en poste aujourd'hui, doivent être détaché.e.s dans les règles de droit commun. Cela implique un accord des parties pour sa mise en œuvre. Ce qui signifie que le PCD aura à donner son aval là où il ne donnait qu'un simple avis.

Comme il aura demain aussi pouvoir d'évaluer la.le chef.fe d'établissement, on n'imagine pas un instant que la mise en œuvre du détachement ne soit assortie d'objectifs professionnels resserrés autour des seules attentes du PCD. Qu'advient-il des directeurs.trices qui refuseront ? Le texte ne le dit pas et il est donc prévisible qu'elles.ils basculeront en recherche d'affectation au mieux et en disponibilité d'office au pire, antichambre du licenciement. En clair, cela signifie que les directeurs.trices n'auront d'autres choix que de « se soumettre ou de se démettre » de leurs fonctions. Ce n'est pas la conception de la fonction publique que porte la CGT.

La qualité du fonctionnaire ne procède pas de son degré de docilité au pouvoir politique mais de l'autonomie professionnelle dont il dispose pour garantir notamment la neutralité du service public. Il est proposé à travers ce texte de revenir à une vision rétrograde, antérieure au statut général de 1945, où les fonctionnaires étaient des sujets soumis au pouvoir politique alors que l'histoire a montré l'importance de disposer de fonctionnaires qui ne sont pas de simples courroies de transmission mais bien des fonctionnaires citoyen.ne.s et actrices.teurs exerçant leur mission avec efficacité car elles.ils savent disposer d'une marge de manœuvre fondée sur la connaissance du terrain qui est un atout pour la qualité des établissements. Les dispositions statutaires que vous proposez vont avoir pour effet de rendre les directeurs.trices soumis.e.s aux aléas de la vie politique départementale. Ce n'est nullement un progrès.

Les autres objections statutaires (déjà soulevées lors de la commission des statuts) sont lourdes. Passons-les en revue rapidement :

L'obligation de solliciter un détachement pour les D3S qui souhaiteraient se maintenir en poste implique l'accord de l'ensemble des actrices.acteurs. A défaut, la.le directeur.directrice sera renvoyé.e vers le CNG dans une position statutaire plus qu'incertaine. Car contrairement aux autres situations de fin de détachement qui réintègrent sur un poste dans leur établissement, les directeurs.trices seront versé.e.s au dispositif de recherche d'affectation. Et encore, cela sera-t-il soumis au bon vouloir du CNG et à une relecture réglementaire favorable. A défaut, c'est la disponibilité d'office qui s'appliquerait. Dans tous les cas, la.le directeur.directrice court le risque de se retrouver dans une voie de garage voire un licenciement à terme.

Les postes concernés par la réforme seront par essence fermés aux élèves D3S sortant de l'EHESP qui ne peuvent accéder au détachement. On saucissonne le statut de D3S et on nuit fortement à son attractivité alors même qu'on sait combien certain.e.s élèves ont choisi de passer le concours de l'EHESP car elles.ils souhaitaient précisément occuper ces emplois. Ceci est valable pour les élèves en cours de formation mais jouera encore plus négativement pour celles.ceux qui n'ont pas encore passé le concours. Elles.Ils se demanderont, avec justesse hélas, pourquoi il est nécessaire de se prêter au jeu du concours et de s'éloigner à Rennes deux ans quand des voies professionnelles plus simples et une formation moins complète dans la FPT existent. On peut évidemment se demander si les contenus pédagogiques de l'EHESP comprendront à terme toujours un volet « protection de l'enfance » qui ne sera plus vu comme le « cœur du métier » des D3S.

Ce projet de loi détricote la formation des D3S. Ce qui garantissait un standard de qualification pour ces emplois disparaît. On sait par exemple combien il est nécessaire de connaître les spécificités du titre IV pour gérer un établissement FPH alors que les différences restent notables avec la FPT. La procédure budgétaire régie par la M22 est très différente des collectivités territoriales, les instances de l'établissement sont très différentes elles-aussi, le droit « des usagers » qui recouvrent souvent une dimension sanitaire ou médico-sociale nécessite des connaissances particulières. Bref, ce sont toutes les raisons qui ont fait que la formation D3S a été conçue et organisée statutairement qui sont niées aujourd'hui.

A défaut d'obligation de formation pour les futurs chef.fe.s d'établissement, même d'adaptation à l'emploi non prévue dans le cadre de cet article 31, le gouvernement prépare donc une vaste déqualification des emplois de directeurs.trices d'Instituts Départementaux de l'Enfance et de la Famille. Ceci est totalement incompréhensible alors même que le secrétaire d'État Adrien Taquet en charge de l'Enfance et de la Famille multiplie les déclarations sur les exigences de qualité des politiques publiques en matière de protection de l'enfance et la nécessité d'un pilotage national. Une fois encore, on mesure combien la réforme n'est pas guidée par l'intérêt général mais par des « deals » politiques entre État et départements. Disons-le, cette réforme est un retour en arrière avec la remise en route du système des statuts locaux qui ont perduré si longtemps dans les établissements de protection de l'enfance. Ce projet de loi est un retour en arrière vis-à-vis du statut de directeur.trice du social à équivalence avec le sanitaire et le médico-social. Là où l'obligation de CAFDES est posée pour les directeurs.trices du privé associatif, diplôme historiquement arrimé et pilotée à la formation des D3S du public à l'EHESP, on enlève cette obligation pour les chef.fe.s d'établissement de la protection de l'enfance. C'est tout bonnement incompréhensible.

Le rattachement à la FPT créera par ailleurs un dumping statutaire et poussera à recruter des directeurs.trices à moindre coût, forme de statut « low cost » pour occuper des emplois à forte responsabilité mais qui risquent de devenir des emplois de second plan. Ceci est d'autant plus inquiétant que le texte ne spécifie pas le cadre d'emplois statutaires correspondant aux fonctions des D3S dans la FPT. Pour la CGT, ce cadre d'emplois ne peut être que celui d'administrateur.trice territorial.e. On regrette que le gouvernement n'ait pas été plus explicite sur ce point.

De nombreuses questions se posent sur la rémunération. Le texte propose certes un principe de maintien des indemnités. Donc on peut supposer que la PFR, Prime de fonction et de résultats qui constitue 1/3 de la rémunération des D3S, serait maintenue à l'occasion du détachement. Mais rien n'est dit sur son évolution, sur la cohérence des évaluations annuelles qui conduisent à la faire évoluer dans les régimes de la FPT. Tout laisse penser qu'elle deviendra plus que jamais la carotte ou le bâton du PCD à l'égard des directeurs.trices dont la valeur professionnelle sera appréciée à l'aune du zèle mis à servir les directives politiques du PCD plutôt que les savoir-faire déployés dans l'exercice professionnel.

Toujours en termes de rémunération, le gouvernement ne répond en rien sur le devenir des dispositions relatives au logement de fonction qui représente, et c'est loin d'être négligeable, environ 20% de la rémunération d'un directeur.trice.

En résumé, si le détachement garantit le maintien du Traitement Brut Indiciaire, il n'offre pas de garantie de rémunération sur les primes et indemnités qui représentent au moins 50% de la rémunération des chef.fe.s d'établissement...

En définitive, on voit bien que la méthode a été calibrée en vue d'un passage en force, qu'il y a une absence de justification quant aux « bienfaits » réels ou même supposés du texte pour les usager.e.s, et que ce texte ne pose que de sombres perspectives statutaires pour les D3S. Ce projet doit donc être retiré car il ne va nullement dans le sens du progrès social.

Pour les questions statutaires qui nous occupent particulièrement dans le cadre de ce CSFPH, les perspectives ne sont pas moins sombres car elles augurent de directeurs.trices moins bien formé.e.s, plus précaires dans l'emploi qu'elles.ils occupent, moins bien payé.e.s et plus soumis.e.s à l'arbitraire du pouvoir politique. Comprenez donc que tant du point de vue du service public que du point de vue des professionnel.le.s qui travaillent au quotidien dans des conditions très difficiles, ceci est inacceptable et la CGT demande évidemment le retrait de ce texte.

Fait à Montreuil, le 25 mars 2021

