

Recul Gravissime des Politiques Publiques

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été une des annonces essentielles du programme Sarkozy, la machine s'est effectivement mise en route le 10 juillet 2007, mais au début tout le monde a cru que le nouveau sigle rejoindrait très vite la grande armoire des formules tapageuses sur la réforme de l'Etat, lesquelles, passé le temps de l'annonce, n'ont guère laissé de traces dans notre Histoire.

Hélas, cette fois-ci **il faut se réveiller, le stade des discours et des petites expériences est dépassé, c'est tout un gouvernement qui vient de passer aux travaux pratiques pour débusquer les gains de productivité, réduire les emplois, passer au privé tout ce qui peut l'être et détruire ce qui reste de statut général des fonctionnaires.**

Preuve du sérieux de l'offensive : c'est sa RGPP que le Président de la République brandit à Bruxelles pour repousser les menaces de la Commission à propos du déficit public de notre pays et l'objectif est clairement annoncé : «remettre les finances publiques en ordre d'ici 2012». «C'est un engagement européen de la France» vient de déclarer François Fillon le 16 avril.

Ce qui frappe en essayant de décortiquer toutes les récentes initiatives officielles nous concernant, c'est leur aspect protéiforme. Il y a, certes, le gros noyau de la RGPP et des conseils de la modernisation des politiques publiques, mais on trouve tout autour des satellites qu'il ne faut surtout pas négliger comme le projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires ou le tout récent rapport Silicani qui cible, lui aussi, nos modes de gestion.

La RGPP c'est le répertoire officiel des changements fonctionnels dans chaque ministère (liste des décisions prises dans les conseils de modernisation, modes de suivi, cibles arrêtées à l'horizon 2011-2012), mais dans le même temps le ministère de la Fonction Publique impulse toute une série de changements dans la façon de gérer les hommes et les femmes qui travaillent dans la sphère publique. Bien évidemment le grand rêve sarkozien, c'est que les rouages de ces deux mécaniques s'imbriquent harmonieusement pour que dans 4 ans le changement culturel s'avère aussi important que la réduction des effectifs et des missions dans un Etat allégé et, pour tout dire, ... méconnaissable !

Ce qui surprend ensuite, dans toute la prose élyséenne ou ministérielle, c'est le mal que se donnent les rédacteurs pour assurer que l'objectif n'est pas «que» financier et idéologique, qu'il est aussi de mieux servir le public. De ce point de vue, nous sommes bien placés pour assurer que la DGFIP ne va pas devenir le parangon de l'administration simple et juste dont nous parlent les modernisateurs et c'est peut être par ce bout-là que le syndicalisme de la Fonction Publique peut espérer toucher l'opinion pour légitimer les actions de protestation à venir.

Car, même si c'est une évidence, il vaut mieux le rappeler : **la RGPP qui cible le nombre et donc le coût des fonctionnaires va faire beaucoup de dégâts collatéraux chez ces malheureux usagers à qui on promet des administrations plus facilement abordables.**

Certes, leurs démarches courantes vont s'avérer parfois plus faciles, mais tout va se gâter très vite dès qu'il leur faudra affronter des situations un peu complexes. **Quant à la justice de l'action publique ... ce n'est pas dans le calepin des opérations de RGPP qu'elle saute aux yeux !**

+3,2% en un an : nos salaires ? ...

Non, l'inflation !

Chacune et chacun s'en rend compte tous les jours, mais autant mettre quelques chiffres sur la table pour mesurer les dégâts : l'inflation a passé la barre des 3% en mars 2008 (+0,8% sur un mois).

Du jamais vu depuis janvier 1987 ont titré les journaux en reprenant les chiffres de l'INSEE, lesquels nous disent aussi que les prix dans la grande distribution, ceux qui concernent au premier chef les consommateurs les plus en difficulté, ont grimpé de 4,9% en un an.

MM. Sarkozy, Fillon et Woerth, combien de temps allez vous encore soutenir que c'est la croissance qui générera rapidement du pouvoir d'achat ?

FONCTIONNAIRES ET SERVICE

Le programme RGPP jusqu'en 2010-2011

La RGPP est une analyse des politiques publiques menées suivant quatre points de vue : le citoyen, le contribuable, l'usager et l'agent public. Son but affiché est certes de réformer l'Etat afin de faire des économies mais pas uniquement par la réduction des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnels. Chaque politique publique devra être regardée sous l'angle de son maintien ou de son abandon, de son mode d'exercice (direct ou délégation: externalisation) et, en cas de maintien, il faudra voir si une modification est possible (dont réduction ou pas). **Ce sont au travers des missions les fondements même des politiques publiques et du service public** (dépenses et redistribution) **qui sont remis en cause.** La réforme a un objectif évident : réduire les services de l'Etat et offrir le plus vite possible au secteur marchand des nouvelles plages d'exercice (ceci n'est pas sans rappeler l'Accord Général sur le Commerce et les Services).

Dynamiser l'état actuel des missions et des structures des administrations.

Inspirée ouvertement de la Revue des Programmes au Canada qui commence à démontrer ses limites et est même critiquée par certains de ces tenants d'origine, la RGPP est une véritable machine de guerre contre le service public - outil de la cohésion sociale - et la fonction publique garante de l'égalité de traitements des citoyens.

L'objectif de la RGPP est simple : «réduire la dépense publique», ne pas remplacer un départ à la retraite de fonctionnaire sur deux, ce qui ne veut pas dire réduire le coût de ses services pour l'usager, devenu, éventuellement client d'un service privatisé ou sur lequel est transféré une partie de ce coût (obligation de déplacements plus longs par exemple).

Comme l'a clairement résumé le premier ministre le 1er octobre 2007 *«la réforme de l'Etat supposera que chacun d'entre nous accepte qu'il y ait moins de services, moins de personnel, moins d'état sur son territoire.»* Il faut donc savoir fragiliser pour mieux les remettre en cause.

Certes, tout n'a pas commencé avec l'élection de N. Sarkozy, mais c'est avec son accession au pouvoir qu'est apparu un vaste plan d'ensemble s'appuyant sur une batterie d'audits (publics et privés), sur des comités de suivi, puis sur le conseil de modernisation qui nous a fait dire, dès l'automne 2007, que cette fois-ci les pouvoirs publics passaient vraiment aux travaux pratiques pour réduire la voilure de l'Etat.

Le premier conseil de modernisation s'est tenu le 12 décembre 2007 et a déjà arrêté une centaine de décisions suite à une série d'audits lancés en juillet. De janvier à mars 2008, les audits ont continué et conduit à annoncer le 4 avril, lors du deuxième conseil de modernisation, une série de 166 mesures dont l'objet, très clairement affiché, est de «rationaliser les dépenses de l'Etat». Un troisième conseil de modernisation est annoncé pour le mois de mai et le tout, avant l'été, devrait rentrer dans une loi de programmation budgétaire pluriannuelle 2009-2011.

On le constate, les outils sont en place et la volonté politique est bien réelle. **La RGPP est donc pleinement un sujet de société qui concerne tous les citoyens et tous les habitants de notre pays.** C'est tout le contraire de l'amélioration du service public pour laquelle elle prétend oeuvrer. Si rien ne s'y oppose, **c'est la remise en cause et la casse programmées d'un modèle de société solidaire.**

Ainsi la pseudo lutte officielle contre les doublons, c'est la remise en cause potentiellement du rôle du trésor public et de ses comptables auprès des collectivités locales, ses garanties en matières de gestion, fiable impartiale et indépendante du secteur public local. La défense de l'intérêt général est nié au profit d'une contractualisation entre les services de l'Etat et les intérêts particuliers : les agréments, certifications, suppléent le service public et ses agents garants de l'égalité de traitement des usagers.

Les enjeux, les dangers de la RGPP par François Fillon 10 juillet 2007.

«Pour moi, il n'y a pas une France du public face à une France du privé, mais une seule France qui marche du même pas avec les mêmes valeurs, les mêmes ambitions». Ce sont manifestement les valeurs du secteur marchand que le Premier ministre a choisies.

«La nouvelle administration c'est celle, loin d'être une entrave à l'expansion économique, est un atout pour la compétitivité de la France». Il faut donc gêner le moins possible les entreprises et les entrepreneurs.

«Il ne s'agit plus de partir de la structure pour penser la mission, de se fonder sur la procédure pour distribuer les rôles». Autrement dit, à l'image de la création de la DGFIP, le gouvernement a bien l'intention de faire du neuf, pour économiser.

Un inventaire à la Prévert

Parmi les 166 mesures annoncées le 4 avril, on trouve évidemment la création de la DGFIP, mais aussi, pêle-mêle :

- la mise en «format allégé» de 30 ambassades,
- la suppression progressive des «surpensions» des fonctionnaires s'installant outre-mer et le réexamen des congés bonifiés,
- le relèvement des surloyers dans les HLM et l'abaissement de 10 % du plafond de ressources,
- la rationalisation de Voies navigables de France,
- la suppression de l'inspection générale du Tourisme,
- la réforme interne de l'INSEP (Institut National du Sport et de l'Education Physique) et des CREPS,
- la mise à l'étude d'une nouvelle tutelle de l'ensemble des caisses de Sécurité Sociale,
- le financement des unités de recherche sur leurs performances,
- l'accélération des mutualisations police-gendarmerie,
- l'étude d'une réforme du permis de conduire,
- l'allègement du code de procédure pénale pour faciliter la tâche des forces de sécurité,
- la réforme de la GRH dans les préfectures. S'agissant plus particulièrement des missions financières, on trouve encore :
- «l'adaptation» progressive du réseau des conservateurs des Hypothèques et la généralisation de télé@ctes,
- la réduction des effectifs douaniers à la frontière Suisse et l'accélération du déploiement de l'application DELTA aux Douanes. Parmi les «curiosités» du rapport publié le 4 avril, nous vous livrons trois extraits :
- *«la France se distingue par un coût très élevé de la propagande électorale au regard de la moyenne européenne, ce qui justifie une rationalisation»,*
- *«la politique d'immigration fait intervenir de nombreux acteurs [...] dont les missions sont insuffisamment coordonnées [...]. La gestion des centres de rétention administrative (CRA) est également insatisfaisante. Par ailleurs, le taux d'échec en matière de retour à la frontière est particulièrement élevé»,*
- *«il est nécessaire qu'il y ait davantage de passerelles entre les métiers de la recherche et ceux de l'enseignement supérieur de manière que les quotités d'enseignement et de recherche soient moins rigides».*

Dans cette liste, qui n'est qu'un pâle reflet de l'ensemble des mesures, il ne vous aura pas échappé que l'objectif du gouvernement est bien de rechercher des économies et essentiellement des suppressions d'emplois.

PUBLIC : ÇA CRAINT !

Autre élément d'actualité : le livre blanc de M. Silicani qui vise à faire disparaître les corps de la Fonction Publique, à installer le salaire au mérite et la possibilité de licenciement.

Les 40 mesures sur l'avenir de la Fonction Publique

La RGPP se chargeant de modifier les missions et les structures de l'appareil d'Etat, une autre machine imaginée par le gouvernement - la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction Publique - s'est chargée de mettre en route, depuis le 1er octobre 2007, un nouveau mode de gestion des agents de l'Etat.

Un site spécifique piloté par Bercy et baptisé «Service Public 2012» nous explique les buts de cette conférence, ainsi que deux problématiques complémentaires : le pouvoir d'achat des fonctionnaires et la rénovation du dialogue social.

Au coeur de la préoccupation du gouvernement : rejoindre les autres pays de l'Union sur leurs modes de gestion des agents publics, en finir avec la spécificité française du statut.

A cet égard, le site dont nous venons de parler regorge de ces fameux exemples étrangers qui ont permis partout de gagner de l'argent en supprimant des emplois.

L'actualité, en matière de gestion des fonctionnaires, c'est donc la remise au gouvernement, le 17 avril, du Livre blanc sur l'avenir de la Fonction Publique par son rédacteur Jean-Ludovic Silicani (major de l'ENA en 1980 et déjà commissaire à la réforme de l'Etat de 1995 à 1998).

C'est un pavé de 236 pages (annexes comprises) qui a été rendu public et qui débouche sur 40 propositions de réforme, mais dès l'introduction générale on comprend qu'il s'agit bien d'en finir avec les lois de 1983-1984, le rapporteur disant qu'en vingt-cinq ans les choses ont beaucoup changé en Europe et dans le Monde et qu'il faut désormais se poser la question de l'efficacité des administrations et de la pertinence du régime actuel de la Fonction Publique.

«Il était possible en 1946 et peut être encore, pour partie, en 1983, de concevoir les services publics et la fonction publique à un niveau purement national.

Mais depuis une vingtaine d'années, dans un monde devenu global, la compétition, qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, est devenue totale : elle ne concerne pas seulement les entreprises, mais aussi les systèmes d'administration publique ou encore les régimes juridiques. Chaque pays est «noté» et «côté» et ses «avantages comparatifs» sont auscultés».

Voilà, la clé est là : la réforme de la Fonction Publique est indispensable à la compétitivité économique de la France.

Sept grandes filières professionnelles à la place des corps administratifs

S'il n'est pas question ici de détailler les 40 propositions du rapport, il faut impérativement s'attacher à décrypter l'essentiel, à savoir tout ce qui tend à faire exploser le statut général et ses subtils équilibres.

Première cible du rapport Silicani : les corps administratifs accusés de freiner la mobilité et d'empêcher une rémunération liée au mérite. A la place, il est prévu de créer une «fonction publique de métiers» fondée sur des «cadres statutaires» regroupés en sept filières professionnelles : la filière d'administration générale, la filière financière et fiscale, la filière sociale, la filière éducation-recherche, la filière culturelle, la filière technique, la filière sécurité.

Chaque cadre statutaire ferait l'objet d'un décret, mais un décret unique pourrait fixer les statuts de l'ensemble des cadres statutaires de chaque filière. Objectif : favoriser la mobilité entre les administrations et plus facilement asseoir des rémunérations individualisées.

La rémunération moderne

Le rapport Silicani n'innove pas, il consacre simplement la vieille idée de couper la rémunération en deux parties : la première liée au grade et à l'échelon, la deuxième liée à la manière de servir sur l'emploi confié (chaque affectation résultant d'une convention entre l'agent et l'employeur). Dans cette deuxième partie, lors de l'établissement de la convention, chaque poste serait «côté» en fonction de ses sujétions particulières et il serait aussi tenu compte des objectifs assignés à l'agent. Il y aurait donc également, dans la deuxième partie de la paye, une part fixe liée aux sujétions et une part variable liée aux résultats individuels.

Evaluer, promouvoir, licencier

Le rapport condamne définitivement le système de la notation de 2002 jugé trop complexe et trop coûteux. Il préconise à la place un mode d'évaluation «objectif» et «équitable» fondé sur les résultats et la valeur professionnelle. Il légitime en quelque sorte le décret de 2007 et l'institution de «l'entretien professionnel» (sans plus aucune note chiffrée). C'est cette évaluation qui va jouer ensuite sur la rémunération, sur les modes de promotion et sur d'éventuelles sanctions. Une évaluation insuffisante qui se confirmera trop longtemps pourra mettre fin, avec préavis, à l'affectation. Elle pourra déboucher aussi sur un licenciement pur et simple (le rapport précisant que le statut prévoit déjà la situation d'insuffisance professionnelle). Il faudrait encore parler du recours aux agents contractuels, du passage réciproque entre le statut et le contrat, des nouveaux modes de recrutement, de l'optimisation du réseau des écoles de formation dans la Fonction Publique, mais chacun aura compris, autour des trois thèmes abordés, le sens de la démarche et il va de soi qu'une réplique du mouvement syndical est indispensable.

Le projet de loi sur la mobilité une illustration des dangers

Le rapport Silicani l'a abordé à sa façon, mais le gouvernement n'a pas attendu la fin de la conférence sur les valeurs, ni le livre blanc pour s'emparer du sujet de la mobilité des fonctionnaires. C'est désormais un projet de loi qui est dans le circuit parlementaire et ce sont les sénateurs qui vont l'examiner en premier, le tout devant être bouclé d'ici juin. Ce sont aussi cinq décrets du 17 avril publiés au journal officiel, prévoyant les dispositifs indemnitaires d'accompagnement de la mobilité.

Le nouveau dispositif de «réorientation professionnelle» inséré dans la loi du 11 janvier 1984 débouche sur une possibilité de déplacement d'office, de mise à la retraite d'office ou de licenciement en cas de refus de trois propositions d'emplois. On ne manquera pas de rapprocher ces orientations de celles du livre blanc qui ouvrent encore plus largement cette éventualité d'éjection de la Fonction Publique en liaison avec l'évaluation et l'insuffisance professionnelle.

C'est donc bien un pan entier du statut qui est en train d'être dynamité !

Par ailleurs, le même projet de loi prévoit d'autres dispositions attentatoires à l'esprit du statut, telles que le recours à l'intérim (ce que les sénateurs ont déjà prévu de repousser), ou le développement des emplois contractuels.

Ainsi, l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 serait complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé : *«Toutefois, des agents non titulaires peuvent être recrutés pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, de maternité ou d'un congé parental [...] ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par le présent titre».*

Là encore le rapprochement s'impose avec le livre blanc qui prévoit lui aussi un champ pour le recrutement de contractuels régis par des conventions collectives de droit privé avec un système de passerelles entre le statut et le contrat.

Une délégation de Solidaires Fonctions Publiques a déjà rencontré Hugues Portelli, sénateur du Val-d'Oise, rapporteur du projet de loi devant le Sénat et un dossier d'analyse critique lui a été adressé le 11 avril, lui rappelant quelques uns des grands principes républicains (tels que l'indépendance des fonctionnaires et leur neutralité), lui expliquant ensuite pourquoi l'insertion de quelques additifs à la loi du 11 janvier 1984 était une véritable opération de sabotage.

Enfin, le projet de loi prévoit aussi dans son article 8 une nouvelle possibilité d'emploi déstructuré pour les fonctionnaires titulaires : *«Lorsque les besoins du service le justifient, les fonctionnaires de l'Etat peuvent, avec leur*

accord, être nommés dans des emplois permanents à temps non complet, cumulés, relevant des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales [...] et de la fonction publique hospitalière». Encore une façon de casser les cloisons, de mélanger les cultures et de préparer de nouvelles marges de flexibilité.

Lors de la présentation du projet de loi devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique, le 18 mars, toute la parité syndicale avait demandé le retrait pur et simple de 4 articles (6, 7, 8 et 9) portant sur les restructurations, la définition de la «réorientation professionnelle», le cumul d'emplois à temps non complet et enfin le recours à l'intérim.

Et que ça saute !

Tandis que le projet de loi sur la mobilité déroule son périple parlementaire le gouvernement ne chôme pas et plusieurs décrets sont parus au Journal Officiel concernant différentes indemnités liées au départ volontaire des fonctionnaires et aux restructurations. Il reste cependant encore à connaître les mesures d'application.

- L'indemnité de départ volontaire (décret n°2008-368) : elle sera versée pour un départ définitif dans le cadre d'un nouveau projet professionnel. Le montant ne pourra excéder 24 fois le TIB mensuel perçu au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de la demande de démission. Les modalités de modulation du montant en fonction de l'ancienneté de l'agent dans l'administration restent à fixer, mais la barrière des 5 ans avant la retraite a été annoncée.

- L'indemnité temporaire de mobilité (décret n°2008-369) : elle sera attribuée si la mobilité est décidée à la demande de l'administration et s'il existe une difficulté particulière à pourvoir l'emploi, circonstance qui pourra induire une modulation du montant.

- La prime de restructuration et d'aide à la mobilité du conjoint (décret n°2008-366) : elle sera attribuée aux agents mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration. Le montant maximal sera de 15 000 € et modulable en fonction des contraintes supportées par l'agent. Cette prime ne sera pas versée aux agents en primo affectation ou en poste depuis moins d'un an, ainsi qu'aux agents dont le conjoint perçoit la prime. Une allocation forfaitaire de 6 100 € pourra être attribuée au conjoint pour faciliter sa mobilité. Enfin, un complément indemnitaire (décret n°2008-367) sera attribué à l'agent réintégrant, suite à restructuration, son corps d'origine après avoir occupé un emploi de responsabilité. Ce complément mensuel, qui résultera de la différence des rémunérations entre les deux postes, sera versée pendant une période maximale de deux ans de façon dégressive de 80% à 50% de la perte de traitement constatée.