

La RGPP : riposter au coup de force contre la Fonction publique

Roland Perrier

D'emblée il faut préciser que la RGPP ou révision générale des politiques publiques lancée par le gouvernement n'est ni anecdotique, ni partielle ni simple bataille d'idées pour ce dernier. Les réformes qui pourraient en découler font l'objet d'un calendrier extrêmement serré depuis juin 2007, un calendrier tenu pour le moment : lancement de la campagne « révision générale des politiques publiques », le 10 juillet par le Premier Ministre, allocutions du Président de la République les 19 septembre 2007 et 12 décembre 2007.

Un premier conseil de modernisation des Politiques Publiques a eu lieu le 12 décembre 2007, et le second le 4 avril.

Au 12 décembre, lors de ce premier conseil de modernisation, le Président de la République annonce « qu'il fera la réforme de l'État promise, en changeant les habitudes de telle sorte que les ministres deviennent les patrons de leur administration, et afin qu'ils soient jugés non pas sur les crédits alloués mais sur leurs résultats dans la conduite des réformes ».

Une stratégie du pouvoir cohérente, englobant missions et statuts des agents

Dans l'enveloppe des discours, depuis juin, on retrouvera, les sempiternelles mesures « d'efficacité du service public, de simplification, de modernisation, de gains de productivité, de démarche qualité, de réduction du format des administrations centrales. »

La réforme se propose d'intervenir à la fois sur la réorganisation des missions et sur le statut des personnels.

Un projet de loi dit « relatif à la mobilité et aux parcours professionnels » est dans la phase de concertation des instances paritaires des trois versants de la fonction publique. Selon le Président de la République – discours du 12 décembre 2007 – « *La réforme ne se fera pas contre les fonctionnaires... ils seront moins nombreux, mieux rémunérés, leurs conditions de travail seront améliorées et leurs conditions de carrières plus riches* ».

Pour ce qui concerne la réduction des emplois, moins 22 791 équivalents temps pleins (ETP) en 2008, non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite voire plus, la décision était déjà prise... Mais quand il s'agit d'expliquer comment on améliore les conditions de travail en supprimant massivement des emplois, le discours est plus complexe et se heurte à la réalité du terrain avec les aspects de défense de l'emploi et de défense des missions.

Enfin en matière de la rémunération

Les 6 volets présentés le 18 février 2008 par le Ministre E. Woerth sous forme d'un accord en kit à prendre sur le rayon d'une épicerie de détail montrent les limites du discours confronté encore une fois à la réalité de la baisse du pouvoir d'achat des agents publics et au peu de respect de leur investissement quotidien et de leurs qualifications.

Le projet de loi « mobilité et parcours professionnels » concernant les 3 versants de la Fonction publique, se présente comme des mesures législatives permettant la restructuration, les mobilités contraintes ou suscitées, les redéploiements de service, tout cela au service de DRH prenant modèle sur les stratégies ressources humaines et management des groupes privés les plus agressifs en la matière. Les mesures qui auraient dû favoriser la mobilité et les débouchés de progression de carrière pour les agents sont à la marge, le plus souvent sous forme d'accompagnement à la restructuration des missions.

Une rupture culturelle du sens de la Fonction publique

À ce stade de l'énumération, on peut dire que nous sommes entrés dans une phase de rupture qualitative du sens de la Fonction publique. Le terme de rupture culturelle commence à apparaître dans les discussions des agents qui ont à connaître au concret des projets en cours.

Cette rupture n'est pas démentie par leurs auteurs qui au contraire – bataille d'idée moderne et décomplexée oblige – affichent clairement leurs objectifs. Pour le gouvernement il s'agit de rompre avec les mesures qui jusqu'ici n'avaient produit que des « *résultats partiels* » et la RGPP doit avant tout « *diminuer la dépense publique* ».

Il est souvent fait référence au rapport Pébereau de 2005 sur la dette publique et aux principes de la RGPP déjà exposés dans ce même rapport. Les audits d'appui à la mise en œuvre de cette politique sont des audits comptables et non des audits de mesure de l'efficacité des missions ou d'identification d'éventuelles nouvelles missions à investir.

Au travers de ces audits nous notons l'entrée de cabinets privés qui devraient se partager une dizaine de millions d'euros par an.

En matière de Fonction publique chacun sait que les mesures en nombre d'agents publics et de fonctionnaires en exercice dans la fonction publique de l'État, décentralisée ou déconcentrée ne prouvent pas grand-chose, tant il faut savoir comparer ce qui est comparable, c'est-à-dire savoir partir des missions publiques et de leur efficacité pour les citoyens et pour la construction d'un type de société.

Quand nous disons parfois, sous forme de slogan, que la santé ou l'éducation,... ne sont pas des marchandises, nous affirmons par là même, que les éléments de comparabilité du gouvernement avec d'autres pays ne démontrent qu'une chose, un choix dogmatique d'appauvrissement du contenu des missions publiques, qu'elles soient de l'État ou locales, la réduction des missions à un niveau minimum de la puissance publique à ce que l'on appelle parfois les missions régaliennes, et la livraison (souvent clefs en main) des services publics à la sphère marchande dont l'objectif est le profit des actionnaires.

Une rupture qui met en débat des choix de société

Nous sommes dans un débat de choix de société et non pas dans le débat de l'efficacité des missions publiques comme voudraient nous le faire croire le gouvernement et ses principaux soutiens. La RGPP est bien un processus de transformation de la gestion publique et de l'État, initié un peu partout dans les pays développés à partir des années 1980, sous différentes appellations de nouvelle gestion publique comme *Comprehensive Spending Reviews* au Royaume-Uni ou *Program Assessment Rating Tool* aux États-Unis.

Mais le fait nouveau, pour ce gouvernement, est bien la volonté de remodeler la fonction publique dans son ensemble (ensemble de l'État et ensemble des collectivités) alors que les politiques passées (pour la France) s'attaquaient, à partir du même fondement idéologique à telle ou telle partie (démarches de modernisation, de fusion, de dégraissage du mammoth, de réorganisation, utilisation et enchevêtrement des objectifs avec les décentralisations et les déconcentrations récentes,...).

Il est significatif de se remémorer le discours de Michel Rocard le 21 septembre 1989 qui évoque déjà «*la gestion prévisionnelle de l'emploi, la globalisation des crédits et l'évaluation des politiques publiques.*»

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que «*l'évolution de la fonction publique est tributaire de choix européens... Toute soumission aux conceptions de la commission de Bruxelles devenues des dogmes indépensables signe l'abandon sur le fond des principes généraux du statut des fonctionnaires.*» (1) Jean-Marc Durand, É. P. septembre 2007.

Une autre difficulté à mener les débats concerne le peu de réflexion collective sur le rôle de l'État, sur la construction historique française d'une Fonction publique de l'État et de Collectivités territoriales avec finalement trois versants FPE, FPT et FPH. Pour le gouvernement, la RGPP s'inscrit dans le prolongement logique de la réforme financière de la LOLF : loi du 1^{er} août 2001, prolongée par la loi constitutionnelle 2007 sur l'interdiction de présenter et d'adopter un projet de loi de finances dont la section de fonctionnement est en déficit et ce dès 2012, et par le principe de programmation pluriannuelle qui doit être mis en place dès 2008 pour 2009-2010 et 2011.

Le premier Ministre, dans une lettre du 11 février 2008, considère que la programmation pluriannuelle «*vient parachever la Lolf de 2001 comme l'avaient souhaité les promoteurs de la Lolf eux-mêmes MM. Lambert et Migaud.*»

De toute évidence, les ministères ou les gestionnaires de

missions ne manqueront pas d'utiliser le principe de «*fongibilité asymétrique*» (2) de la Lolf 2001, permettant aux suppressions d'emplois d'être des variables d'ajustement des budgets. Enfin, si l'État garde la totale maîtrise des grandes décisions, le niveau régional tend à devenir le lieu de pilotage des politiques publiques. Avec cette démarche, nous entrons dans l'ère de la «*bonne gouvernance budgétaire et économique*» (3). Cette démarche procède d'une «*conception managériale avec adaptation au secteur public des méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées aux managers des entreprises... la généralisation de l'idée du nécessaire désengagement de l'État pour laisser plus de place au marché économique et financier...*» (Michel Bouvier – université Paris I).

De telles citations sont si éclairantes qu'elles se passent de commentaires.

Pour les initiateurs de la RGPP, la GRH et le management prennent une place accrue. La réforme devrait donner de l'autonomie aux acteurs publics tandis que s'installe un comité de DRH comprenant des entreprises privées et publiques «*pour contribuer à la mise en œuvre de la modernisation de la fonction publique*».

Les projets de remodelage de la Fonction publique : quelques exemples sans prétendre à l'exhaustivité

Tous les Ministères sont concernés. Pour la plupart d'entre eux il s'agit de transformations profondes concernant la finalité des missions et les statuts des personnels, avec à la clé, systématiquement, des suppressions d'emplois. Les personnels se mobilisent dans plusieurs ministères.

Au Medad (Ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durable) une manifestation rassemblait 8 000 agents le 6 mars dernier. Les personnels et leurs organisations veulent obtenir une véritable politique englobant l'environnement, le développement durable, les transports, les infrastructures et leurs exploitations.

Tout cela pose des préoccupations de localisation des activités, de cohésion sociale, d'habitat, de grands aménagements, de transport des personnels et des marchandises. La logique de concurrence et de privatisation en cause concerne les autoroutes, les ports, les voies navigables, les aéroports, les missions permis de conduire et permis de construire,...

Cette logique est antinomique de la maîtrise publique et du développement durable. Toutes les missions sont concernées. ONEMA, ONCFS, agences de l'Eau, Parcs nationaux, Conservatoire du littoral,...

Dans ces domaines, l'indépendance et y compris les fonctions de contrôle et de police sont menacées par des sociétés privées, à l'affût de nouveaux gisements de profit.

Les missions d'assistance aux communes, les missions techniques, l'AMO, toutes missions à l'origine relevant du Ministère de l'équipement sont menacées par la sous-traitance privée.

À la Culture :

Pour les personnels de la Culture, la RGPP est un outil de détérioration et de privatisation des services publics. Il y a, au travers de la RGPP, une volonté de mettre fin à «*l'exception culturelle à la française*», comme le recommande la directive européenne sur les services AGCS qui veut que la Culture soit une marchandise comme une autre.

Dans l'unité, les syndicats :

– demandent l'augmentation des budgets publics dévolus à la Culture et en premier lieu celui de l'État ;

- se prononcent contre les politiques d'externalisation et de privatisation ;
- contre la création de filiales notamment à l'INRAP, la RMN, au CMN ;
- contre la remise en cause de l'inaliénation des collections publiques, prévues par le projet Mancel ;
- pour le développement des missions et des moyens accordés aux services déconcentrés (DRAC, SDAP) ;...

Les personnels de la Culture manifestaient le 21 février 2008 et étaient en grève le 20 mars.

À la météo :

Les missions publiques de la météo sont concurrencées par le privé.

Les personnels évoquent les missions nouvelles, prévision du temps pour les professionnels mais aussi mesures pour modélisation du réchauffement planétaire,... La réponse du Ministère vient comme un couperet : «Les missions nouvelles, on ne les examinera que si on a les moyens,...»

Pour cet exemple comme pour tous les autres, choisir le «privé» ou le «public», cela renvoie au financement, à l'impôt, au droit d'accès au service pour tous, au paiement au service rendu, à l'abandon des missions de recherche et à toute perspective d'intérêt général.

À DGAFP comme à la Justice :

On assiste à la fermeture de tribunaux. Cela concourt à allonger le délai de traitement et à faire disparaître la proximité du service.

Déjà des cabinets privés travaillent sur la gestion collective de la petite délinquance.

La tendance consiste à externaliser hors fonction publique les affaires civiles et à recentrer les magistrats sur le pénal.

Comme partout l'inquiétude est forte chez les personnels quand à leur avenir dans le cas de suppressions d'emplois. La DGAFP : Direction générale de l'administration de la Fonction publique

La DGAFP a été créée en 1945. Elle passe depuis quelques années d'une fonction gestion administrative à une fonction pilotage des ressources humaines type RH Groupe. Son activité RH s'appuie sur les modèles du privé. Cette direction centrale serait transférée au 1^{er} janvier 2008 à Bercy sous la responsabilité du Ministère du Budget des comptes publics et de la Fonction publique.

Personne n'imagine un instant qu'il s'agirait d'un simple transfert géographique.

À l'Éducation nationale :

Ce ministère a la particularité de représenter la moitié des effectifs de la fonction publique de l'État. Il emploie en outre majoritairement des personnels de catégorie A, donc avec des rémunérations plus élevées. Chacun comprendra que toute inflexion budgétaire en pourcentage a plus d'effet que le même pourcentage sur un autre ministère. Les personnels mesurent lors de chaque réforme que les suppressions d'emplois, priment dans la décision, sur la qualité des missions d'enseignement et d'éducation. Pour le pouvoir, le passage du Bac Pro de 4 ans (2+2) à 3 ans permet d'abord de supprimer des emplois. Les personnels estiment que les réformes prévues dans l'Éducation nationale s'inscrivent totalement dans la RGPP avec l'objectif du gouvernement de supprimer 100 000 emplois d'ici 2012.

Le projet de loi : «mobilité et parcours professionnels»

Il concerne les personnels titulaires et non titulaires des trois versants de la Fonction publique ainsi que les fonctionnaires

de la Poste. Le projet de loi entend devenir l'outil principal de gestion pour faciliter les restructurations et les suppressions de missions et d'emplois.

Les initiateurs de ce projet parlent de boîte à outils. De fait il s'agit d'un dispositif législatif ouvrant en grand la précarité pour les non titulaires et les titulaires, ouvrant la fonction publique à l'intérim et aux contrats privés et permettant de gérer par ailleurs les licenciements des fonctionnaires, ceci au détriment de l'emploi statutaire et des carrières.

Ce projet voudrait se donner l'image d'un facilitateur de mobilité volontaire pour les agents. Il tente, sans y parvenir, de répondre aux fortes aspirations des personnels, à des débouchés de carrière. Nous savons bien, par expérience, que tous les plans de liquidation de milliers de salariés notamment dans la sidérurgie, la navale ou le textile ont été mis en œuvre à partir des mêmes discours de restructuration, de reconversion, de réorientation professionnelle et de modernisation. À la clef et in fine le salarié se retrouve isolé par le discours de l'entreprise qui le rend responsable et coupable de sa propre «inadaptabilité».

De fait, nous entrons avec ce projet de loi, dans une vaste opération de restructuration reconversion des personnels avec flexibilité pour les directions des ressources humaines, sans pour autant donner de nouveaux droits et garanties aux personnels. Personne ne s'étonnera, que pour supprimer 22000 emplois, ceci sans évoquer les années suivantes, le gouvernement veuille des conditions de mobilité facilitées, afin de restructurer en jouant sur «l'aspiration des personnels». Nous avons à faire à de la mobilité imposée et suscitée, mais très rarement volontaire.

Il est de plus prévu le fractionnement du temps complet parmi plusieurs employeurs pouvant relever de l'État, de la Fonction publique territoriale ou de la Fonction publique hospitalière. Ainsi, la précarité pourrait s'installer durablement chez les fonctionnaires comme dans le privé par les biais de employeurs multiples ceci sans aucune mesure de consolidation du décompte du temps de travail, de mesure de l'amplitude de celui-ci, de la prise en compte du temps de trajet etc. Et tout cela alors qu'une étude récente vient d'évaluer à 1,2 million le nombre de salariés du privé avec multi-employeurs et de mettre en évidence la grande précarité de ces salariés.

Le gouvernement propose dans ce projet de loi, le recours aux agences d'intérim pour pourvoir les emplois de fonctionnaires restés vacants. Il s'agit d'une rupture avec les fondements de la fonction publique, organisée à partir du principe d'agents en responsabilité de missions, alors que les bases du privé sont le contrat et le lien de subordination.

Enfin, en cas de restructuration de l'emploi sur lequel il est affecté le fonctionnaire pourrait se voir au bout d'une processus de formation et recherche d'emploi mis en «disponibilité d'office» c'est-à-dire licencié.

L'attitude des agents face à ces projets de bouleversement

Dans les réunions de personnels de la fonction publique les sentiments de souffrance au travail et d'anxiété sont de plus en plus présents. Ils sont bien entendu exprimés par les non titulaires généralement contractuels et sans aucune perspective de carrière, mais les titulaires sont eux aussi inquiets de l'avenir.

L'inquiétude est présente y compris parmi l'encadrement supérieur. Les cadres se sentent prisonniers de leur tutelle qui leur demande de promouvoir des projets politiques au lieu d'assumer de la façon la plus efficace les missions publiques (loge-

ment, santé, justice, éducation, comptabilité publique, culture...). Les actions récentes et incluant la plupart du temps la grève montrent que les projets de restructuration ne passent pas. Les agents de la fonction publique ont à cœur de défendre leurs missions et leurs statuts.

Le nécessaire débat politique sur les enjeux

Première remarque :

La globalité transformatrice du projet ne peut laisser place à une analyse d'une nouvelle attaque de la Fonction publique parmi les autres.

Comme cet état des lieux tente de le démontrer il ne s'agit plus de projets semblables à ceux des années 80-2000.

Les forces qui pèsent pour transformer durablement la Fonction publique sont diverses.

On peut identifier la politique européenne, les critères de réduction de la dette publique, le modèle dominant des statuts de la Fonction publique en Europe qui relèvent d'une logique fonctionnelle tandis que le modèle français relève d'une logique de carrière. On peut noter les gisements de profit pour le privé à travers diverses missions qu'il pourrait s'approprier dans différentes conditions et avec des conséquences sur les principes fondamentaux de la fonction publique qui sont égalité de traitement, accès pour tous, continuité, laïcité, gratuité,...

Il serait, semble-t-il, nécessaire d'envisager les aspects d'indépendance ou de dépendance de l'État et des Collectivités au travers de ces transformations.

En effet, le sempiternel discours des promoteurs de la RGPP est le recentrage des missions publiques sur le « cœur de métier ». Déjà de nombreuses missions sont externalisées totalement ou partiellement : restauration, gestion des parcs et réseaux informatiques, fonction RH, fonctions dites techniques.

Cependant, à un certain stade, des missions dites techniques, deviennent stratégiques.

Et le Ministère ou la Collectivité n'a plus forcément son indépendance de décision. Un SIRH, système d'information des ressources humaines, un système payes, un système permettant de tenir les dossiers individuels dématérialisés, le traitement de l'air, de l'eau, la continuité de l'alimentation électrique dans un hôpital, sans être le cœur de métier, deviennent des enjeux forts quand il faut en changer.

L'entreprise sous traitante, peut alors fixer son prix, ses conditions, voire imposer des choix fondamentaux.

Le « cœur de métier » pour la fonction publique, ne serait-il pas aussi, l'abandon de son indépendance.

La gouvernance reprend cette fois son sens premier « gérer, mais ne rien décider ».

Deuxième remarque :

La Fonction publique concerne 5,2 millions d'agents, soit 20 % de la population active. L'importance du plan social envisagé mérite une attention soutenue. La première marge de manœuvre du pouvoir est le non-remplacement des départ en retraite et les personnels contractuels. Sa deuxième marge de manœuvre est une telle mobilité pour les fonctionnaires qu'ils pourront être contraints de démissionner.

L'ensemble des agents fonctionnaires reste foncièrement attaché à la notion de mission publique. La porosité et la banalisation de diverses « situations statutaires » dans la fonction publique, CDI publics et privés, intérim, détachement privé vers public, fonctionnaires, contractuels, CDD, mettraient à mal l'attachement culturel autant que statutaire des personnels qui relie dans une réflexion intégrée missions et statuts. Détruire ce lien fort ne pourrait que détruire l'engagement des fonctionnaires et banaliser le rôle de la fonction publique. C'est pourquoi toutes ces orientations risqueraient de produire le contraire de l'objectif affiché par ses promoteurs, c'est-à-dire gâchis, absence de coordination, bureaucratie et individualisme, mise en concurrence des personnels et particulièrement des cadres entre eux, avec des objectifs programmes Lof à atteindre coûte que coûte, à l'instar de l'organisation du travail maintes fois dénoncée dans les grands groupes privés.

Troisième remarque :

La RGPP avec son lot de remise en cause des statuts et de suppressions d'emplois produit des réactions de lutte et des débats.

Ces débats appartiennent bien entendu aux personnels et à leurs organisations qui ont raison de lutter.

Mais au-delà, puisqu'il s'agit d'un choix de société, cela concerne tous les citoyens et cela exige d'engager un débat politique sur la fonction publique, ses finalités et son avenir, un débat forcément lié à ceux de la dépense publique et des richesses produites ■

(1) Jean-Marc Durand, Economie et Politique, septembre 2007.

(2) C'est la caractéristique des crédits dont l'affectation, dans le cadre du programme, n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. La fongibilité laisse donc la faculté de définir (sous la limite de l'asymétrie) l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre. Dit autrement, l'enveloppe budgétaire est globalisée.

L'asymétrie se traduit par la faculté d'utiliser à d'autres emplois les crédits prévisionnels dédiés aux dépenses de personnel, sans que l'inverse puisse être réalisé ; les crédits de personnels sont donc limitatifs par programme.

(3) Voir rapport à Assemblée Nationale du 16 janvier 2008 n° 609 par Charles de Courson.

Ensemble Fonction publique : 5,2 millions d'agents dont 1 million de non titulaires.

FPE (Fonction publique de l'État) : 2,2 millions d'agents.

FPT : (Fonction publique territoriale) : 1,7 million d'agents.

FPH : (Fonction publique hospitalière) : 1,3 million d'agents.

LOLF : loi organique des lois de finances remplaçant la précédente loi organique de 1959.

DGAFP : Direction générale de l'administration de la Fonction publique créée en 1945.

AP-HP : Assistance Publique-Hôpitaux de Paris.