



## questionnaire syndicats Réponses FSU (2 août 2012)

### I. Bilan de la RGPP

Le ressort de la RGPP était d'abord idéologique : réduire la surface et le périmètre de l'Etat, le centrer sur ses missions régaliennes comprises dans leurs acceptions les plus étroites, et livrer le reste au privé, au marché et à la concurrence, sous quelque forme que ce soit. Dès lors, l'orientation n'était pas de garder des services « performants » (au sens de la qualité du service public et d'un renforcement de ces missions), la performance s'évaluait dans le fait de supprimer des postes, de réduire les coûts.

Stratégiquement, la volonté du gouvernement précédent, c'était d'en finir avec les spécificités françaises de la conception l'État, des services publics et de la Fonction publique telles qu'hérités de la Révolution française et de la Résistance.

En réorientant en profondeur les politiques publiques d'une part, et en déstructurant les services qui incarnaient la mise en œuvre des missions, et qui en avaient l'expérience accumulée, on a délibérément cherché à détruire.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été érigé en dogme. Il a été la figure de proue de la RGPP, sans doute le vecteur de violence la plus palpable faite aux services et aux agents, mais cela n'est pas le seul chantier de démolition de la RGPP.

D'ailleurs, la dimension stratégique de la RGPP transparissait de manière à peine voilée dans le guide méthodologique qui avait été publié à l'occasion du premier CMPP en juillet 2007.

A noter que les développements les plus spectaculaires de la crise en 2008-2009 ont enfoncé un sérieux coin dans le discours idéologique du gouvernement (l'Etat dispendieux qui allait laisser une dette insoutenable aux générations futures)... Tout le monde a dû reconnaître le rôle « d'amortisseur social » des services publics quant aux effets sociaux immédiats de la crise... Mais cela n'a pas empêché la poursuite effrénée de la RGPP, dès lors motivée par la seule dimension budgétaire. Ce qui est surprenant, c'est qu'à aucun moment, le débat sur « l'opportunité de la dépense publique » et donc sur la capacité de se doter des recettes nécessaires n'a pu être posé avec suffisamment de prégnance et de force, même si de nombreux acteurs du mouvement syndical (dont la FSU) l'ont porté.

#### 1) Quelle appréciation portez-vous sur la procédure RGPP de 2007/2012 ?

- a) Sur la méthode utilisée : travail des équipes de réforme, concertation, modalités d'association des agents. Y a-t-il eu des différences d'après vous selon les ministères dans les manières de faire ? Avez-vous des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques ?

Brutalité, mise en œuvre hasardeuse ; le pilotage par la « performance » devient brutal dès lors que le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devait s'appliquer quelles qu'en étaient les conséquences.

Diverses pratiques, toutes participant d'un dialogue social de façade et contribuant le plus souvent à mettre les agents devant le fait accompli, sommés de se débrouiller.... En outre, cela se couplait souvent avec un changement de hiérarchie.

- Les organisations critiques systématiquement écartées (exemple du MEN : il fallait signer un protocole pour discuter..)
- Les CTP puis CT au mieux informés ou exprimant des avis dont il n'est pas tenu compte.
- Multiplication de réunions dans un délai raccourci, des réunions parfois inutiles (débat sur les organigrammes...) ou ne pouvant aborder les sujets de fond, ont pu concourir à l'épuisement des parties prenantes (Jeunesse et sports).

- b) Sur la gouvernance de la RGPP aux niveaux interministériel et ministériel ?

Pilotage par les opportunités budgétaires, les suppressions d'emplois et d'établissements : arbitrages en partie laissés au terrain (fiches aux recteurs pour la préparation de la rentrée), arbitrage entre les missions : celles que l'on peut remplir, abandon des autres.

Absence d'une instance inter CT permettant un débat sur le pilotage d'ensemble avec les organisations représentatives (Ecologie)

2) Quelle appréciation portez-vous sur les décisions prises ? Y a-t-il des distinctions à faire selon les décisions et les secteurs ? Pouvez-vous citer quelques exemples de bonnes et de mauvaises mesures ?

Appréciation tout à fait négative ; c'est l'orientation d'ensemble qui a été contestée. Difficile de détailler point par point une politique d'ensemble ; le fait qu'une mesure ponctuelle puisse avoir un aspect positif ne remet en cause la contestation globale.

3) Quel impact de la RGPP sur les agents ?

Négation des missions, perte de sens du métier et du travail (difficile de se situer dans une organisation dont la « réforme » se fait en permanence (jusqu'à des mesures annulant les précédentes (PJJ), sans calendrier précis et raisonnable, sans autre boussole que de réduire drastiquement les moyens affectés aux missions, voire de les abandonner), parfois perte du collectif (politiques d'individualisation des carrières, des rémunérations...). Gâchis de compétences, polyvalence accrue, les personnels de catégorie C particulièrement affectés.

Accroissement de la charge de travail

Souffrance, jusqu'au suicide dans plusieurs cas, illustration tragique du développement des RPS, du stress, des démotivations.

Voir les synthèses du « chantier travail » de l'institut de recherche de la FSU : « Ce que la réforme fait aux agents » <http://www.institut.fsu.fr/Seminaire-Ce-que-la-recomposition,225-.html>.

Négation des besoins de formation : le plus spectaculaire est celui de la suppression de la formation initiale des enseignants, mais l'idée que l'Etat recrutait des agents déjà formés a prévalu partout (réduction de la formation dans le secteur de la PJJ).

Comment analyse-t-on le départ en retraite précipité de 10 000 mères de trois enfants, en général des agents expérimentées et désireuses de travailler ? S'agit-il de 10000 (évaluation pour la FPE car aucun bilan n'a été communiqué aux organisations syndicales) ? n'est-ce pas un avatar de la contradiction entre la volonté de réduire les emplois et la décision de prolonger l'activité des personnels dans le cadre de la réforme des retraites ?

4) Quel impact de la RGPP sur les usagers ? Quel est votre point de vue sur les mesures de modernisation du type e-administration, simplification des procédures ? Exemples ?

Suppression de certaines missions (ingénierie publique au profit des collectivités par exemple...), d'autres moins bien rendues : leurre du guichet unique car perte d'expertise de celui qui accueille l'utilisateur (Pôle Emploi), ou du fait de la diminution des effectifs (services vétérinaires).

Recul de l'accueil de proximité par fermeture de services, (finances publiques ; MEN : les bourses centralisées au niveau académique laissant les établissements assumer l'accueil sans les moyens afférents, service parfois excentré car implanté dans un des locaux d'une inspection académique).

Recul de la qualité de l'accueil de l'utilisateur du fait de l'insuffisance des effectifs mais aussi de l'organisation de la prise en charge (exemple : difficulté de la coordination entre la PJJ (recentrée sur la sanction) et les conseils généraux en charge de l'aide sociale à l'enfance).

Inégalité de traitement : du fait du recul des services de proximité, mais aussi de la privatisation de certaines missions : coût de la délivrance de la carte grise par exemple.

Génératrice de transfert de charges vers les collectivités locales sans politique d'ensemble, sans moyens, au mépris de tout souci d'égalité d'accès au service public. Gâchis financier dans la vente de locaux au profit d'une location pour héberger les services.

L'e-administration : nécessité d'en évaluer tous les aspects :

- A quels usagers cela rend-il le service ? cela n'est pas accessible à tous les usagers et ne supprime pas le besoin pour eux du service que l'administration n'a plus les moyens de rendre. Dégage de ce fait un espace pour des prestataires de services. C'est un transfert du travail sur l'utilisateur (associations, entreprises..).
- perte de relation entre usager et fonctionnaire, déshumanisation du travail des personnels qui passent leurs journées devant un écran, sans gain de productivité dans les situations de traitement humain du dossier : le temps de la saisie pouvant être un moment d'appropriation. Avec le manque de moyens, des délais impossibles à respecter cela peut déboucher sur des autorisations tacites sans que le contrôle ait pu être effectué.
- Les gains de productivité sont finalement confisqués puisque le temps de travail a été allongé par le report de l'âge de la retraite.
- Lorsque l'utilisateur est l'agent qui doit désormais créer ses ordres de mission, cela conduit à une perte de temps pour certains agents ayant un exercice itinérant au détriment de l'exercice professionnel.

5) Quelle appréciation portez-vous sur la RéATE en distinguant le fond de ce chantier et la façon dont il a été mené ?

Mise en cause de missions (Jeunesse et sport : le lien avec les associations passe de l'élaboration de politiques au contrôle).

Mutualisation : les agents y perdent leur « métier » et il y a perte de compétence.

Le choix du nombre de directions départementales et les regroupements opérés sont fortement contestables.

Changement fondamental pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques : le chef de service n'est plus le ministre mais le préfet dont les décisions sont entravées par le pilotage centralisé opéré à travers le système d'information (SIDSIC).

De manière très schématique, sur le fond de la réforme, par le double truchement de la LOLF d'une part, mais également des pratiques de contractualisation avec les services territoriaux de l'Etat, c'est à un changement de nature de la responsabilité de la mise des politiques publiques que l'on a assisté : l'Etat commande, les services sont en charge de se débrouiller pour la mise en œuvre.

6) Quelle appréciation portez-vous sur les effets de la RGPP sur les opérateurs ?

Il n'y a pas homogénéité des situations et il est faux de penser que l'ensemble des opérateurs est resté en dehors de la réduction des effectifs.

La création d'agences (ARS, Agence du service civique, Agence Nationale de rénovation Urbaine, Centre national de développement du sport) restent incompréhensible pour les usagers et les personnels. Elles conduisent de manière « autonome » des missions fondamentales de l'Etat avec des moyens financiers et humains de l'Etat.

Ils ont pu être des instruments de la marchandisation de certains biens (culture) : cela modifie profondément les objectifs du fonctionnement et les missions des personnels (les musées comme lieu de consommation).

Casse des repères collectifs (statuts des personnels) d'autant que l'on a créé des établissements atypiques (VNF), frein à la mobilité (personnels des universités autonomes). En outre, la multiplication des opérateurs a permis à l'Etat de s'affranchir des règles des statutaires en recrutant des contractuels.

On a vécu une contradiction fondamentale entre un affichage d'autonomie des opérateurs et les pressions qui leur ont été imposées (« l'autonomie du raton laveur dans son tonneau »). Du point de vue de la FSU, ils doivent mettre en œuvre des politiques publiques définies par l'Etat et recevoir les moyens de le faire.

7) Quelle appréciation portez-vous sur les mesures RH et statutaires qui ont accompagné la RGPP, telles que les aides aux restructurations, les fusions de corps, les possibilités de mobilité etc... ?

Le pendant de la RGPP pour les agents c'est le NMP (nouveau management public : c.f. le discours de Nicolas Sarkozy à l'IRA de Nantes (septembre 2007), que la FSU conteste. Elle a dénoncé le caractère cynique du « retour catégoriel » opposant emplois et rémunérations, lequel s'est fait au profit des politiques ministérielles et sans transparence, avec de fortes disparités selon les secteurs.

La FSU s'est opposée aux fusions de corps systématiques (celles que la FSU revendiquent n'ont pas été à l'ordre du jour) car elles méconnaissent les métiers des personnels et ont laissé pour compte les fonctionnaires qui exercent dans les situations les moins fréquentes, donc souvent les moins reconnues, dans l'ensemble issu de la fusion ; elles méconnaissent en particulier les « identités ministérielles ». N'y a-t-il pas là aussi pour partie un habillage (catégorie C : corps à quatre grades avec recrutement direct dans les deux premiers, CIGEM) mais qui n'est pas sans conséquences.

Au sein des DDI, l'indispensable harmonisation indemnitaire a été recherchée via la PFR, outil contesté notamment en ce qu'il divise par la multiplication des situations, entrave la mobilité (les postes moins cotés restant vacants).

Opposition de la FSU à la loi mobilité : dispositif de réorientation professionnelle, recours à l'intérim, affectations à temps incomplets, notamment.

La « mobilité » prise par le seul prisme de l'individu et sans réflexion sur les missions et les métiers relève de la « formule magique » pour cacher une boîte à outil GRH fournissant des solutions individuelles (applicables de manière spécifiques à chaque agent), agissant en contournement des garanties collectives.

La mobilité a été essentiellement contrainte. Les obstacles à la mobilité choisie n'ont pas été levés (recul de la formation professionnelle continue, confiscation du DIF...). Peu d'efficacité des cellules de reclassement.

Contestation du rôle des CAP : dans les DDI puisque des avis préalables et déterminants sont donnés par le supérieur hiérarchique direct que la CAP n'a plus la capacité de questionner puisqu'elle est organisée dans un autre service. Dans le cas des CIGEM, même obstacle pour les fonctionnaires affectés dans un autre service que le ministère chef de file.

Rôle des CAP de plus en plus limité par la politique d'individualisation (qui introduit aussi une part d'opacité dans la manière dont sont traités les agents, par exemple avec le développement de l'indemnitaire au mérite)....

Accroissement de la proportion d'agents contractuels (par exemple, leur nombre a augmenté de 25% pour les enseignants de 2007 à 2011).

## II Suggestions

Réformer pour quoi faire?

Une réforme de l'Etat ne peut s'entendre que dans l'objectif de rendre de meilleurs services (publics) aux populations, d'assurer partout et pour tous les mêmes droits et de garantir leur accès réel à tous et en tout point du territoire. On pense évidemment beaucoup à la santé et à l'éducation mais sont aussi en question les autres missions de l'Etat (non limitées aux missions régaliennes), le souci d'équilibre des territoires.

Les services publics sont aussi un vecteur d'une répartition des richesses plaçant au cœur les droits de tous, de manière égale, avec le souci permanent de l'intérêt général. Le rôle de l'Etat est déterminant. Face à la crise, les renforcer serait une solution, au contraire du discours dominant qui n'a de cesse d'indiquer qu'il faut réduire la dépense publique au motif (partiel et partial) que les finances publiques des Etats en Europe sont aujourd'hui objet de spéculation. La FSU défend la nécessité d'une réforme fiscale en profondeur.

1) Comment préconiserez-vous d'associer les organisations syndicales ainsi que les agents pour réfléchir et mettre en œuvre les évolutions de l'administration ?

Les contenus de la réforme doivent correspondre aux valeurs du service public que les agents se sont appropriés. Le premier débat est donc celui des objectifs d'amélioration du service rendu.

Dans le contexte présent, cela passe par l'abrogation d'un certain nombre de dispositions qui ont été prises ; en particulier, la fin de la RGPP ayant été annoncée par le gouvernement, la FSU redoute que la rigueur budgétaire contredise cette orientation pour les ministères et les missions jugées non prioritaires. Qu'en est-il de la Réate ? la FSU demande en particulier, la sortie du Sport, de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative des ministères sociaux et des DDI.

S'agissant de la prise en compte des évolutions qui nécessitent le changement, il y a besoin d'un débat visant à expliciter le diagnostic, sinon à le faire partager.

Les lieux du débat : en premier lieu les instances consultatives, notamment les CT ou autres conseils spécifiques (CSE, CNESER, COMMOD), sans exclure des formes impliquant plus largement les agents et les usagers ; celles-ci doivent organiser et privilégier des temps collectifs (le questionnaire à remplir devant son écran ne peut suffire). Il faut prendre le temps des synthèses des avis exprimés.

2) Quels modes d'accompagnement du changement faudrait-il mettre en œuvre ?

Si la réforme est conduite avec les personnels, la question de « l'accompagnement » ne se pose plus dans les mêmes termes.

Formation, information, transparence et égalité de traitement (contre exemple de l'indemnité de départ volontaire dont les instructions de versement ont été déclinées par ministère avec parfois une forte latitude laissée aux niveaux déconcentrés (MEN))...

L'accompagnement matériel doit être distinct des politiques d'action sociale.

3) Comment associer les élus et les usagers aux réflexions sur les missions et services de l'Etat ?

Il s'agit du point de vue de la FSU d'une question déterminante. Elle a d'ailleurs choisi de mener campagne en 2011 sur les services publics et la Fonction publique : « Fiers du service public » proposant à tous d'apporter leurs témoignages <http://www.fsu.fr/Livret-Fiers-du-service-public>  
Une réforme ne peut pas se faire sans contrôle démocratique, ce qui renvoie au rôle du Parlement. Il y a besoin que le Parlement joue son rôle de représentation nationale, rôle qui est différent de celui des employeurs publics « représentés » par les associations d'élus (AMF, ADF, ARF).  
Se pose la question d'un organisme indépendant qui associerait les usagers et les personnels pour définir des indicateurs et critères pertinents par rapport à la mission et les attentes du public.

4) Quelle méthode de pilotage et de gouvernance de réforme préconiserez-vous en interministériel ?

Le pilotage ne doit pas être conduit par l'entrée budgétaire, ni pour la satisfaction de quelques indicateurs mais ce sont bien les missions de la Fonction publique qui doivent servir de bases.

En outre, il serait nécessaire de faire un bilan de la LOLF, de questionner la pertinence des indicateurs utilisés dans le cadre de la LOLF pour évaluer des politiques publiques ; certains se révèlent partiiaux, voire destinés à la seule autosatisfaction de leurs concepteurs, manquant de lisibilité du fait de leur grand nombre. Les politiques publiques ne peuvent pas être simplement définies par l'atteinte de quelques objectifs quantifiables.

5) Quelles sont vos propositions pour articuler la réflexion sur les missions et les évolutions des services avec la décentralisation, les chantiers ministériels ou interministériels ?

La FSU demande un bilan des deux premières phases de décentralisation avant l'intervention éventuelle de nouvelles mesures.

La question posée est d'abord celles des politiques que l'on doit définir et conduire au niveau national, et dans la conception française de la Fonction publique dont l'Etat assure la mise en œuvre.

La question de la péréquation des moyens financiers entre des collectivités dont les ressources et les besoins ne sont pas identiques, est une question essentielle.

Elle s'opposera à de nouveaux transferts dans l'éducation, à Jeunesse et sports.

6) Quelle place pour les échelons déconcentrés dans cette démarche ?

Maintenir et conforter la place de l'Etat sur l'ensemble du territoire ; ils doivent permettre la mise en œuvre de politiques ministérielles adaptées au contexte et aux besoins locaux

Dans le processus de changement, la mise en œuvre des débats collectifs dans les lieux de travail, avec les usagers. C'est aussi sur le lieu de travail que l'on doit recréer des équipes, permettre aux personnels de pouvoir décider collectivement comment les objectifs communs peuvent être atteints compte tenu du contexte particulier dans lequel ils exercent.

7) Quelle place des opérateurs dans cette démarche ?

Nécessité de faire le bilan de leur rôle et de leur pertinence : certains devraient être supprimés au profit de la réappropriation de leurs fonctions par les services de l'Etat (comme l'agence du service civique).

8) Quelles évolutions RH faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ?

Abrogation de la loi mobilité (réorientation professionnelle, recours à l'intérim, affectations sur emplois à temps incomplets), respect des CAP, retour à des mouvements de mutation au lieu des mobilités au fil de l'eau....

Formation initiale et continue.

Revalorisation des rémunérations et des carrières.

Politiques indemnitaires : abrogation de la PFR. Réorganiser les rémunérations indemnitaires (sous forme de NBI) pour la rémunération des tâches supplémentaires et des situations de travail spécifiques, qui exercent leurs missions auprès des populations en difficulté sociale....

La FSU a choisi de s'exprimer sur ces questions au printemps 2012 au moyen de la publication d'une tribune [http://www.fsu.fr/Management-contre-Fonction?var\\_recherche=management](http://www.fsu.fr/Management-contre-Fonction?var_recherche=management)

Commentaires ouverts sur tous sujets :

Voir les introductions que nous avons cru bon de rédiger, les contributions adressées sur quelques situations emblématiques (documents remis le 25 juillet).