

Bilan de la RGPP : réponses de la FGF-FO au questionnaire adressé par une mission conjointe IGA/IGF/IGAS

Réponses apportées par la FGF-FO au questionnaire qui lui a été adressé dans le cadre d'une mission conjointe IGA (Inspection Générale de l'Administration), IGF (Inspection Générale des Finances) et IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales).

« I. Bilan de la RGPP

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

La procédure RGPP n'a pas été vécue comme une énième réforme de l'Etat mais comme une attaque en règle des services publics. Ainsi, sous la pression du libéralisme économique et des dogmes du tout-concurrence, de la libéralisation ou de la déréglementation, le service public est devenu la cible économique par l'amplification d'une rigueur aveugle.

Eléments d'une politique d'austérité et idéologique, ces réformes issues de la RGPP visent à :

- démanteler pour ensuite tenter de justifier une privatisation des services publics et des pans entiers de la fonction publique ;
- gérer l'hôpital public comme une entreprise privée, et à rentabiliser les soins au détriment de la santé des malades ;
- détruire la proximité territoriale des services publics et de leurs personnels, notamment avec la suppression programmée du Département, celles déjà effectives de nombreux services et leur concentration régionale ;
- sortir les fonctionnaires et agents publics de leurs droits, de leurs garanties, de leurs statuts particuliers et du statut général de la fonction publique qui est la condition nécessaire à la neutralité du service public ;
- stigmatiser les agents publics et à les opposer aux salariés du privé ;
- transformer le service public solidaire, en services payés directement par les « usagers-clients » et ainsi à passer de l'égalité républicaine pour chaque citoyen à une inégalité généralisée, fonction des ressources du « client ».

a - Sur la méthode utilisée : travail des équipes de réforme, concertation, modalité 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 ?

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

Elle a été décidée unilatéralement et sans débat préalable durant l'été 2007 (conseil des ministres du 20 juin 2007 puis discours du chef de l'Etat du 19 septembre 2007 à Nantes).

Jamais concertées, jamais débattues, ni au Parlement, ni avec les élus locaux, ni avec les organisations syndicales, ni avec les ministères, 561 mesures décisions ont été élaborées entre 2007 et 2011 en catimini par le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) : quelques préfets et hauts dirigeants du ministère du budget ainsi que des acteurs du secteur privé, intéressés directement à la privatisation de missions publiques du fait de l'activité de leurs sociétés.

Outre les questions de conflits d'intérêts que cette réforme pose clairement, la RGPP s'est mise en œuvre comme une machine infernale dont les décisions idéologiques des cinq CMPP (12 décembre 2007, 4 avril 2008, 11 juin 2008, 30 juin 2010 et 9 mars 2011) ont échappé aux responsables politiques, ministres du gouvernement y compris.

En août 2007, à la demande du secrétaire général de FORCE OUVRIERE, le chef de l'Etat s'était engagé à ce que cette démarche ne se mette pas en place avant un débat préalable traitant des missions publiques et permettant de répondre à des questions stratégiques et fondamentales comme « quel service public pour répondre à quels besoins collectifs ? ».

Cette concertation n'a jamais eu lieu et le CMPP du 12 décembre 2007 décidait seul et annonçait les 96 premières mesures de la RGPP.

A partir de là, suppressions, fusions, mutualisations (que le gouvernement reconnaît être l'étape préliminaire à l'externalisation), privatisations, délocalisations de services, d'administrations, d'établissements et de missions de l'Etat se sont enchaînées à un rythme effréné. En 2011, le gouvernement n'arrive même plus à donner le nombre exact des mesures de la RGPP : certaines mesures RGPP ayant entraîné de nouvelles, non comptabilisées comme telle (par exemple les effets désastreux de la carte militaire sur les communes concernées ont conduit le gouvernement à décider des délocalisations de services techniques ou d'établissements de l'Etat en septembre 2008). Les 561 mesures dépassent en fait les 600.

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 ?

Il n'appartient pas à FO de porter une appréciation sur un processus qu'elle n'a pas souhaité mais plutôt un regard critique sur les conséquences néfastes tant en qualité de service rendu que de conditions de travail dégradées.

3. Quel impact de la RGPP sur les agents ?

Pour les fonctionnaires et agents publics de l'Etat de tous ministères et des établissements sous tutelle, les attaques contre leurs droits statutaires (le statut général et les statuts particuliers des différents corps), les suppressions de services et de postes, les mobilités géographiques et/ou fonctionnelles forcées, les reconversions imposées, les restructurations, les fusions et les délocalisations, la dégradation des conditions de travail, la mise en place d'un licenciement pour les fonctionnaires, le gel de leurs rémunérations, l'individualisation à outrance (rémunérations au mérite et à la performance ; notion de « productivité » imposée à l'exercice des missions publiques ; mise en place d'un « intéressement » individuel et collectif ; compétition entre agents et entre services ; etc) ou encore la pression hiérarchique et le stress ainsi générés constituent des facteurs aggravants à cette perte de sens généralisée de leurs actions publiques.

En effet, les 561 mesures structurelles de la RGPP se sont accompagnées d'une «boite à outils», comme l'a dénommée le gouvernement en 2008, visant à démanteler point par point, principe par principe, le Statut général de la fonction publique.

Ainsi la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels des fonctionnaires et son décret du 12 novembre 2010 sur la « réorientation professionnelle » portent atteinte au principe républicain de neutralité et de continuité du service public et permettent d'accompagner les mesures de la RGPP en obligeant les fonctionnaires à des mobilités importantes imposées par les réorganisations.

En conséquence immédiate, les drames humains n'ont cessé d'augmenter dans tous les services publics : arrêts maladies / stress / dépressions et déprimés, prise de psychotropes notamment chez les agents soumis à la «culpabilité du chiffre» / accidents du travail en augmentation / suicides sur les lieux de travail, en laissant des écrits accusant clairement les réformes et la RGPP.

Toutes ces mesures détruisent les valeurs intrinsèques et motrices de l'engagement des agents publics, le fonctionnement en réseau et en équipe, et font baisser la confiance dans les fondements de la République.

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 ?

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

La RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État) a multiplié l'impact négatif de la RGPP. Au-delà de toutes les contraintes déjà expliquées sur les services et les agents, la RéATE a amplifié celles-ci en coupant le lien historique entre les agents et leur ministère de tutelle. Le rôle et la place du Préfet, la nomination de directeurs de Directions Départementales Interministérielles (DDI) après avis du Préfet par le Premier ministre, ont contribué à accentuer la perte de sens. C'est-à-dire « celui qui dirige mon service n'est pas de mon Ministère, ne connaît pas mes missions, leur historique, leurs modalités et leurs sujétions... ». Cette césure ministérielle s'est aussi concrétisée par la mise en œuvre d'instances placées auprès du Secrétariat Général du Gouvernement (CT DDI, etc.)

De plus, prétexte à une communauté de travail, les règlements intérieurs des DDI ont été un recul pour certains dont les missions et horaires atypiques n'ont été reconnues que partiellement.

Enfin, cette communauté de travail qui devait amener une harmonisation de la gestion des agents s'est soldée par un échec. Chaque agent d'un même grade mais issu d'un ministère différent continuant d'avoir un déroulement de carrière et un régime indemnitaire différents.

Beaucoup d'agents ont eu le sentiment que leur statut était en voie de disparition, sacrifié sur l'autel de l'interministérialité.

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

Concernant les opérateurs, un débat de fond doit avoir lieu. Certains ministères ayant la volonté d'éviter les fourches de la RGPP ont transformé des services de l'administration en opérateurs (SCN, EPA, etc.).

Un état des lieux est nécessaire d'autant plus que de nombreux opérateurs effectuent des missions de service public pérennes sans pour autant respecter le statut général qui précise que, dans ce cadre, un fonctionnaire titulaire doit occuper le poste et non un agent contractuel.

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... ?

FO, attachée au statut général et aux statuts particuliers de corps, est opposée à toutes fusions, en particulier des fusions dogmatiques telles celles des secrétaires administratifs et des contrôleurs des transports terrestres du Ministère de l'Ecologie.

Comme évoqué ci-dessus, FO a été la seule organisation à appeler à la grève contre la Loi Mobilité et Parcours Professionnels, notamment la mise en œuvre de la situation de réorientation professionnelle.

Toutes les aides ou mesures d'accompagnement n'ont pas trouvé grâce à nos yeux, car, pour FO, le combat a été contre la RGPP et non en faveur de son accompagnement.

II - Suggestions

1. Comment préconiserez-vous d'associer les organisations syndicales ainsi que les agents pour réfléchir et mettre en œuvre les évolutions de l'administration ?
2. Quels modes d'accompagnement du changement faudrait-il mettre en œuvre ?
3. Comment associer les élus et les usagers aux réflexions sur les missions et services de l'Etat ?
4. Quelle méthode de pilotage et de gouvernance de réforme préconiserez-vous en interministériel ?
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 ?
6. Quelle place pour les échelons déconcentrés dans cette démarche ?
7. Quelle place des opérateurs dans cette démarche ?
8. Quelles évolutions RH faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ?

Globalement, et avant toutes suggestions, FO demande l'arrêt de la RGPP. Mais arrêter la RGPP doit être bien compris de la même manière par tous.

Pour FO, arrêter la RGPP c'est, tout d'abord, stopper toutes les mesures non encore mises en œuvre du quinquennat précédent.

Si le gouvernement actuel laisse les 561 mesures (y compris celles qui n'ont pas débuté) se mettre en œuvre, la RGPP n'aura pas été stoppée.

Ensuite, FO demande un vrai bilan de l'action menée par les services publics, à la fois ministère par ministère et pour une vision globale ensuite au niveau interministériel.

Le « fameux » bilan promis par le Président précédent qui n'a jamais eu lieu doit impérativement se tenir. Collectivement nous devons savoir, quel service public, avec quels moyens et avec quelles mises en œuvre. Ce n'est qu'avec ce débat de fond que l'on pourra ensuite regarder quel est le meilleur service en capacité de le rendre (par exemple État ou Territorial) et mettre en œuvre la nécessaire adéquation missions/moyens.

Pour FORCE OUVRIERE, il est donc impossible à ce stade de répondre aux 8 questions ci-dessus, sauf à nouveau à vouloir lancer des pistes de réflexion qui ne s'appuient sur rien de concret sinon l'avis de quelques-uns... »