

# Réforme de la fonction publique : ce dont il faut vraiment

Faudra-t-il remercier Renaud Dutreil ? Sans ses déclarations provocatrices, la mobilisation des fonctionnaires n'aurait peut être pas atteint le niveau qui est le sien aujourd'hui. Grâce à lui, l'humiliation s'ajoute désormais aux pertes de pouvoir d'achat et aux craintes que suscite la déliquescence organisée de l'État. Il faut dire qu'il y va fort : imagine-t-on un ministre de l'Agriculture traitant les agriculteurs de pollueurs et paresseux qui s'engraissent à coup de subventions ou un de la Santé, les médecins d'assassins en puissance taraudés par l'esprit de lucre ? En bien, pourtant, c'est ce à quoi nous avons droit. Que Renaud Dutreil méprise et déteste les fonctionnaires, c'est son droit en tant que citoyen mais, comme ministre, ses agressions ont probablement un autre but : celui de tuer tout débat sur la réforme de la fonction publique qu'il prétend associer à son nom. En effet, au moment même où il défraie la chronique par des provocations bien pensées, il soumet aux organisations syndicales un plan « confidentiel » de réforme de la fonction publique. En prenant en même temps l'initiative de brutaliser des relations sociales déjà tendues, il favorise les positions les plus outrées dans la sphère syndicale pour dire ensuite à l'opinion : « regardez, on ne peut pas discuter avec ces gens-là » et en prendre prétexte pour imposer sa réforme sans le moindre débat. C'est probablement le piège tendu aux personnels, dans lequel certains se sont déjà précipités avec entrain. Mais en quoi consiste cette réforme<sup>1</sup> et que faut-il en craindre ?

## UNE RATIONALISATION RADICALE

Un aspect spectaculaire de ce projet est la réduction

de 900 corps en 28 cadres statutaires. Renaud Dutreil n'a pas manqué de tourner en ridicule la situation actuelle. Sur ce point, ce n'est pas difficile. L'analyse faite est d'ailleurs peu contestable : le cloisonnement actuel est une source de paralysie, il rendra les objectifs de la LOLF difficiles à atteindre, gêne les évolutions, multiplie les inégalités de traitement au sein même de la fonction publique. Les difficultés à mettre en œuvre l'excellente idée de « deuxième carrière » des enseignants en est une illustration concrète.

Le système proposé est assez simple : création de six filières et de cinq niveaux à l'intersection desquels se situent un cadre d'emploi<sup>2</sup>.

Les six filières seraient « administration », « administration financière », « santé et social », « technique », « sécurité » et « formation et culture ». Les cinq niveaux seraient « cadre dirigeant », « cadre supérieur », « cadre », « assistant » et « adjoint ». Tous les fonctionnaires, y compris ceux bénéficiant d'un « statut spécial » ou d'un « statut particulier » seraient concernés<sup>3</sup> : la « spécificité » ne serait plus liée qu'aux conditions d'exercice de la mission.

Le cadre statutaire, au sein duquel il n'y aurait qu'un ou deux grades, garantirait des règles communes de déroulement de carrière et la vocation à occuper un emploi correspondant à son grade. Le recrutement lui-même serait organisé par un concours commun<sup>4</sup> pour un même cadre statutaire mais il pourrait y avoir des options de « spécialité » pour prendre en compte certaines spécificités<sup>5</sup>.

Le système d'avancements différenciés (ancienneté, choix, grand choix) serait maintenu, non plus basé, là où il l'est

encore, sur la notion d'ancienneté, mais sur celle de « succès » et de parcours professionnel. Pour les « cadres dirigeants » et les « cadres supérieurs », l'avancement serait surtout lié à l'occupation d'un emploi. Mais que sont donc déjà, aujourd'hui, la BI et la NBI liées au classement de l'établissement ? Partout, l'avancement serait « clairement » lié à la manière de servir et une évaluation « renforcée » devrait remplacer d'ici cinq ans la note qui disparaîtrait. Là aussi, rien de bien nouveau pour les personnels de direction.

En matière de promotion au sein d'un cadre statutaire, un ratio « promus/promouvables »<sup>6</sup> se substituerait au pyramidage des corps. Sous ces termes barbares, se cache la question du flux des promotions qui a toujours été un axe majeur de notre combat syndical.

La mobilité, on s'en doute, est à l'honneur dans ce projet. Les agents auraient la possibilité d'occuper tous les emplois correspondant à leur cadre statutaire de même niveau ou immédiatement supérieur, y compris de filières différentes sous réserve de la justification de la compétence professionnelle. Ainsi, promotions et mobilité se joindraient elles pour devenir « verticales » dans une même filière, « horizontales » dans un même niveau, et même parfois, « diagonales » en changeant simultanément de filière et de niveau<sup>7</sup>. Ceci serait assuré par des listes d'aptitude établies en fonction de critères comme le « succès » dans les postes occupés au cours de la carrière professionnelle ou la formation<sup>8</sup>. Afin de favoriser la mobilité, trois mesures principales sont prévues : une harmonisation préalable des grilles indiciaires et des régimes indemnitaires entre filières (bon courage !), une politique

indemnitaire nouvelle et identique partout<sup>9</sup> et la publication obligatoire de fiches de poste par l'ensemble des ministères, de manière à permettre à chacun de postuler.

## LES VRAIES MENACES ET LES VRAIS COMBATS

Certains poussent toujours des cris d'orfraie aux mots « mérite » ou « mobilité ». Mais est-t-il scandaleux que l'État attende de ses agents qu'ils répondent à ses besoins et prenne en compte différemment ceux qui le font le mieux ? A qui rendent service la tartufferie généralisée des personnels tous « très bien notés » et le maintien de services devenus inutiles pendant que l'État n'assure pas ou mal des missions plus essentielles aujourd'hui ? Les vraies menaces contre les personnels ne sont pas là. Ce projet en fait planer trois majeures : l'instauration d'un climat d'insécurité généralisée des parcours individuels, la fin du paritarisme et les chausse-trappes des « détails » d'une éventuelle mise en œuvre.

Un exemple de l'instauration d'un climat d'insécurité généralisée des parcours individuels est celle des rémunérations. Celle-ci serait organisée en « trinômes ». Une première partie, fixe, serait la « rémunération indiciaire » liée à l'appartenance à un cadre statutaire, et au sein de celui-ci, à un grade<sup>10</sup>. Une seconde partie serait modulable : ce serait la « rémunération du poste de travail » prenant en compte le niveau de technicité et la localisation géographique du poste occupé. Cela nécessitera une « cotation » de l'ensemble des postes, pouvant être revue annuellement<sup>11</sup>.

# avoir peur

Philippe TOURNIER



Enfin s'ajouterait une troisième partie modulable: la « rémunération personnelle » basée sur la performance « individuelle et collective » ou récompensant une expertise ou un parcours professionnel. Vous vous dites peut-être: « ce qui est anormal, c'est de ne pas le faire aujourd'hui » et d'avoir à l'esprit quelques exemples qui ne font guère honneur à la gratitude de l'État pour ses agents. Certes, il peut y avoir débat sur le fait de savoir si oui ou non une part de la rémunération doit être personnelle mais c'est exactement de cela dont il s'agit. En effet, le financement de ce nouveau régime serait assuré par le « redéploiement des régimes indemnitaires existants »<sup>12</sup>. Cela veut donc dire que les « meilleurs » seront deux fois récompensés (par l'avancement et par la rémunération personnelle), le tout financé par les autres comme ne cesse d'ailleurs de nous le rappeler Renaud Dutreil lui-même en agitant son concept de « montant moyen de la feuille de paie ». Bref: un probable marché de dupes avec quelques gagnants et beaucoup de perdants.

Mais il y a bien pire: la volonté de mettre à mort le paritarisme. Au nom du « dialogue social », évidemment. La volonté expéditive de déstabiliser les syndicats transpire des aspects les plus « dutreillesques » du projet en s'attaquant au paritarisme. Pour le niveau « cadre dirigeant », c'est simple: il n'y a plus de commissions paritaires et les intéressés sont entièrement dans les mains de leurs maîtres. Pour les « cadres supérieurs », survivrait une commission paritaire centralisée cantonnée à l'examen des « politiques de gestion des ressources humaines », à la « réflexion sur le devenir des métiers » mais évincée du suivi des situations individuelles<sup>13</sup>. Les autres catégories feraient

l'objet d'une large déconcentration: il n'y aurait plus rien de national mais uniquement des commissions paritaires déconcentrées<sup>14</sup>. En bref, l'État s'exonérerait d'avoir à s'expliquer sur la gestion des individus surtout quand ils exercent des responsabilités; or, il n'est pas un employeur ordinaire et cela nous placerait dans un climat de profonde insécurité professionnelle. Un pouvoir sans contre-pouvoir est toujours plus ou moins fou et protéger les individus de l'injustice potentielle est un fondement du paritarisme. C'est un choix très idéologique que celui d'affirmer que seule la peur de l'incertitude incite à l'efficacité, ce qui est loin d'être démontré<sup>15</sup>: on peut même penser qu'un engagement positif des fonctionnaires dans une rénovation en profondeur de la fonction publique réclame, au contraire, un fort sentiment de sécurité pour les individus.

Enfin, il ne faut pas mésestimer la menace des « détails » d'une éventuelle mise en œuvre: ce sont eux qui font aujourd'hui la différence entre un bon ou un mauvais projet et non les grandes proclamations de « valeurs » générales toujours plus ou moins convenues pour cause de « bonne gouvernance ». Quelle réalité quotidienne pour les personnels met-on derrière les mots? Voilà qui compte plus que les mots eux-mêmes qui souvent, aujourd'hui, ne veulent plus dire grand chose à force d'avoir été employés pour ne rien dire<sup>16</sup>.

Pourtant, la réforme de la fonction publique est une question qui se pose: certains aspects du projet en cours sont probablement antérieurs à 2002 et, quelle que soit la conjoncture politique, elle se posera encore en 2007. En effet, il est chimérique de pen-

ser que la fonction publique se figera à tout jamais dans ses formes historiques d'après-guerre. Mais quelle stratégie syndicale faut-il développer face à de tels projets? Un dossier de cette ampleur se traite au niveau fédéral, dans le cadre de l'UNSA-Fonctionnaires. Le SNPDEN, en tant que tel, a un rôle à jouer indirectement dans le cadre de sa fédération ou, directement, dans la mise en œuvre du cadre statutaire (ou des cadres statutaires?) où se trouveraient les personnels de direction.

Seules deux stratégies semblent possibles pour les organisations syndicales: la première est de chercher à empêcher le jeu de se dérouler, l'autre de jouer en cherchant à gagner.

La première suppose qu'elles soient assez fortes pour empêcher le jeu de se dérouler. Sont-elles en état aujourd'hui? Peut-être, mais peut-être pas. Or, quand on est impuissant à empêcher le jeu et que la partie a quand même lieu, on est tout simplement hors-jeu. C'est probablement cette hypothèse qui a les faveurs de Renaud Dutreil.

La seconde consiste à accepter la partie pour en obtenir le meilleur. C'est la posture normale d'organisations syndicales réformistes, sauf qu'aujourd'hui, il ne faut pas se cacher que l'arbitre n'est ni toujours fiable, ni parfois très honnête.

Ainsi, au fil des méandres de la prétendue « nouvelle gouvernance », il n'est pas aisé d'être une organisation syndicale réformatrice qui cherche à faire avancer les choses. C'est qu'il en va des relations sociales (dans la fonction publique et ailleurs) comme des relations internationales: les fondamentalistes se confortent. Les ultra-libéraux et les archaïsants ont besoin les uns des autres comme repoussoirs pour n'avoir à engager aucun débat sur le bien fondé de leurs postures. Pour, au final, s'ils mènent seuls le jeu, soit la disparition de la fonction publique, soit sa marginalisation par enkystement. Quelle perspective!

Pourtant, il n'est pas sûr que les fonctionnaires auraient forcément à perdre dans une autre organisation de la fonction publique qui réassoirait leur légitimité et pourrait susciter des dynamiques professionnelles nouvelles.

Il n'est pas sûr que les syndicats aient tant à se féliciter d'un statu quo qui leur vaut d'être les plus faibles d'Europe alors que là où des réformes ont été menées à bien, ils sont forts, offensifs et sont en mesure de faire respecter les personnels sans avoir à trépigner pour attendre l'État-maître. Chercher une nouvelle donne « gagnant-gagnant » avec les personnels et leurs organisations n'est pas le penchant naturel de Renaud Dutreil. Il n'y a donc pas de secret: seule la conjonction d'un bon rapport de force syndical, de partenaires voulant aboutir à une construction durable et intelligente, de personnels qui ne craignent plus de tout perdre et qui, même, entreverraient une vie meilleure (mais est-ce encore possible de nos jours?) assurera une bonne réforme. Les conditions d'une réforme réussie de la fonction publique ne sont manifestement pas réunies, pourtant elle est indispensable.

- 1 Beaucoup d'éléments d'analyse ci-dessous sont tirés d'une note de Jérôme Darsy, secrétaire national de l'UNSA-Fonctionnaires
- 2 Bien que « six fois cinq trente », cela en ferait vingt-huit: deux croisement étant vides tel, semble-t-il, « adjoint » dans « formation et culture ».
- 3 Les militaires (y compris les gendarmes), les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires des assemblées parlementaires en seraient cependant exclus.
- 4 Mais, parallèlement, est maintenue la possibilité pour chaque ministère d'organiser des concours spécifiques
- 5 Mais si un lauréat qui aurait concouru dans le cadre d'une spécialité est affecté pour son premier poste sur un emploi relevant de celle-ci pour une durée de 4 ans, il aura vocation à occuper tous les postes du même cadre statutaire que le sien, sans être tenu par sa spécialité passée ce délai.
- 6 Dans un style très « LOLF », il est indiqué que ce nombre constituerait un plafond et pourrait faire l'objet d'arbitrage au sein d'une même masse budgétaire.
- 7 En revanche, la procédure de détachement est supprimée, sauf hors fonction publique d'État vers les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics.
- 8 Des examens professionnels sont également envisagés
- 9 Elle a déjà un nom, l'IFR: Indemnité Fonction Résultat
- 10 Il est prévu de rallonger certaines durées d'échelon, et en contrepartie de créer des grades de « fin de parcours ».
- 11 Pour nous, cela signifierait la fin du « classement » actuel.
- 12 Il y aurait des dispositifs transitoires comme le maintien du niveau de rémunération globale actuelle jusque la première mutation ou une procédure de « paquetage indemnitaire » permettant de conserver ce niveau même en cas de mutation
- 13 Sauf, peut-être, des mutations à caractère national.
- 14 Il est projeté la création de commissions paritaires régionales à vocation interministérielle
- 15 Certains psychosociologues affirment le contraire: plus la contrainte est forte, moins l'individu se sent engagé par ce qu'il fait.
- 16 Par exemple, on a vu, lors du « débat » sur les retraites, le sens étrange donné par le gouvernement au mot « équité »