

LE RAPPORT ANNUEL SUR LA FONCTION PUBLIQUE 2007-2008

Si la qualité de ce document qui existe depuis une trentaine d'années n'est pas contestable, trois remarques s'imposent néanmoins :

- La plupart des données qu'il contient s'arrêtent au 31 décembre 2006
- Certaines normes ou sources étant modifiées au cours des ans, les comparaisons rigoureuses ne sont pas toujours aisées. De surcroît, les recoupements avec les chiffres issus des rapports ministériels sont extrêmement délicats, pour ne pas dire davantage
- Enfin, les éléments ont une fâcheuse tendance à arriver de plus en plus tard, certains – et non des moindres – ayant même été remis sur table lors de la séance du Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat le 16 juillet 2008.

Dans le cadre de ce dossier, nous avons volontairement choisi de porter un éclairage plus soutenu sur quelques thèmes parmi les plus essentiels.

Sur les effectifs

C'est justement une des rubriques où il est parfois bien difficile de s'y retrouver.

L'exemple des emplois aidés est, de ce point de vue, particulièrement illustratif. En effet, à un endroit du rapport, le total des emplois aidés du « secteur non marchand » est estimé à 151483 au 31 décembre 2006. Puis, quelques pages plus loin, pour la même rubrique, le total passe à ... 315 300 ! Il y a là une différence qui ne joue pas à la marge. Interpellé par la CGT, la DGAFP a concédé être conscient de ce problème et affirmé sa volonté d'harmoniser ces chiffres le plus rapidement possible.

Ceci étant, les éléments du rapport confirment **la décreue massive des emplois** dans la Fonction publique de l'Etat.

Pour ne s'en tenir qu'aux emplois budgétaires, ceux-ci ont diminué de 18852 unités de 2002 à 2006. Encore faut-il rajouter à ce nombre déjà très substantiel, 18124 volontaires militaires intégrés aux emplois budgétaires aujourd'hui contrairement aux pratiques antérieures, la réduction s'établit donc à 36976 emplois en moins.

On sait par ailleurs que les normes et pratiques instaurées par la LOLF (plafonds d'emplois, fongibilité asymétrique...), ont conduit **les 5000 emplois supprimés** votés en LFI 2006 à se transformer, au terme de l'exercice, en **9500 suppressions effectives** ! On ne voit que trop ce qu'il pourrait advenir des 15000 emplois en moins de la LFI 2007.

On peut donc – et malheureusement – affirmer que de 2002 à 2007, ce sont **entre 52000 et 70000 emplois budgétaires qui auront été rayés de la carte de la Fonction publique de l'Etat !**

Les estimations que l'UGFF-CGT avancent déjà depuis de nombreux mois sont donc pleinement confirmées : avec le rythme encore accru des suppressions d'emplois annoncées pour 2008 et projetées pour 2009 à 2011, ce seront bien de 180000 – hypothèse la plus basse – à bien plus de 200000 – hypothèse la plus vraisemblable – suppressions d'emplois budgétaires qui auront été opérées dans la seule Fonction publique de l'Etat.

Avec en parallèle, la réduction important des emplois aidés – critiquables sous leur forme juridique mais dont bon nombre participait pleinement de l'accomplissement des missions permanentes de service publique, **le chiffre de 300000 emplois supprimés en 10 exercices budgétaires est tout à fait à l'ordre du jour.**

Le vœu de Nicolas SARKOZY serait alors exaucé, lui qui souhaite qu'en 2011 les effectifs de la Fonction publique de l'Etat soient revenus au niveau de ceux de 1992. Mais, entre temps, le nombre de nos concitoyens aura augmenté d'environ 15 % et l'emploi global dans les mêmes proportions et de nouveaux besoins auront vu le jour.

C'est bien pour toutes ces raisons que l'UGFF-CGT continuera de combattre par tous les moyens une politique parfaitement rétrograde.

UN ZOOM SUR LES EFFECTIFS

En même temps que l'indispensable vue globale sur les effectifs, il est extrêmement instructif de procéder à une analyse plus précise des données d'ensemble.

En particulier, un regard plus détaillé permet de s'apercevoir que la progression – modeste – des emplois dans la Fonction publique de l'Etat ces 20 dernières années est principalement liée par l'augmentation des effectifs dans les établissements publics à caractère administratif (EPA). En effet, si les EPA totalisaient 6 % des emplois de la Fonction publique de l'Etat en 1986, ils atteignent les 10 % en 2006.

En réalité, lorsqu'on observe d'encore plus près, c'est à partir du début des années 90 que cette tendance s'affirme et à partir de 2002 qu'elle devient déterminante : plus de 35 % des emplois créés dans les EPA ces 20 dernières années se sont concentrés sur les 5 derniers exercices budgétaires renseignés, soit de 2002 à 2006.

Ce fait ne relève en rien du hasard lorsqu'on le rapporte à une autre donnée : sur la même période quinquennale, les effectifs des ministères ont, quant à eux, baissé d'environ 60000 unités.

Il faut en effet garder présent à l'esprit au moins 4 éléments qui expliquent pour une large part ce « phénomène » :

1°/ Les EPA concentrent la plus forte proportion d'agents non titulaires : avec 63,5 %, on frise même un record du monde ! Pour tous ceux qui veulent faire voler le statut en éclat, les EPA représentent de véritables laboratoires.

2°/ C'est également dans les EPA que les temps partiels

et incomplets sont les plus nombreux. Globalement dans les ministères, les effectifs équivalents temps plein représentent 96 % des emplois ; pour les EPA, le ratio tombe à 85 % !

Et même si les éléments qui nous sont fournis ne permettent pas de distinguer les temps partiels voulu du temps incomplet imposé, il est évident que cette seconde catégorie est prépondérante dans les EPA.

3°/ Précarité et temps partiels subis : voilà qui comble les inconditionnels de la flexibilité.

Mais, les « avantages » pour les libéraux de tout poil ne s'arrêtent pas là. Une note récente du ministère du budget vient de rappeler opportunément qu'une grande partie des emplois des EPA n'étaient pas, dans le cadre de la LOLF, concernés par les plafonds d'emplois.

Au fond, cela revient à dire que, dès lors que les emplois sont flexibles et/ou, dès lors qu'on peut les recruter sur les ressources propres des établissements – et, on ne voit que trop, ce que cela sous-entend en matière de politique tarifaire et de recherche effrénée de recettes -, les réductions d'effectifs ne sont pas à l'ordre du jour.

4°/ Tout cela fait partie, au fond, d'une conception et d'une stratégie politiques parfaitement cohérentes. Les EPA ne sont plus utilisés comme des outils spécifiques pour l'accomplissement de missions publiques mais, avant tout, comme des instruments de délitement de l'intervention publique, de flexibilité, d'introduction des lois du marché et d'externalisations.

Sur la nature de l'emploi

Le nombre d'agents non titulaires de la Fonction publique de l'Etat demeure à un niveau préoccupant et préjudiciable.

En effet, si l'on prend le soin de neutraliser le transfert des contractuels TOS aux collectivités territoriales intervenu en 2006 – environ 7000 emplois -, la part des non titulaires dans le total des emplois demeure à 12 %.

Bien entendu, ce chiffre est très minoré puisqu'il ne prend pas en compte les emplois aidés et qu'un certain nombre d'agents parmi les plus précaires ne sont toujours ni recensés ni pris en compte.

Quand bien même, et pour n'en rester qu'à la catégorie mise en avant dans le rapport annuel, la part des ANT n'a baissé que de 0,3 % (de 12,3 à 12) dans les effectifs globaux de la Fonction publique de l'Etat de 1996 à 2006 !

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette situation suscite de légitimes interrogations.

En effet, sur la période considérée, ce ne sont pas moins de 2 plans quinquennaux de titularisation – « PERBEN » et « SAPIN » – qui se sont succédés. Le résultat est vraiment tout sauf probant !

Si cela conforte l'analyse de la CGT qui l'avait conduit à ne signer aucun de ces 2 accords, cela ne résout évidemment en rien le grave problème posé.

A l'évidence, comme nous le revendiquons depuis des années, un plan de titularisation efficace – et incontournable – est celui qui créera les

emplois budgétaires nécessaires et qui, dans le même temps, reviendra sur les dispositions législatives et réglementaires qui permettent le recrutement de non titulaires en masse.

Autrement dit, il s'agit d'une politique qui va à l'encontre de celle actuellement suivie.

de mobilité entre 2005 et 2006. Et encore, le document le précise fort utilement, ces chiffres ne prennent pas en compte les mobilités opérées à l'intérieur d'un même département !

C'est à cette proportion de mobilité – déjà extrêmement significative puisqu'elle indique que plus d'un

pose frontalement aux dispositions rétrogrades en cours ou en projet.

Sur l'égalité professionnelle

Sur cette question, la stabilité globalement est de rigueur.

DEUX INCISES SUR LES NON TITULAIRES

Depuis plusieurs éditions, sur ce dossier important et sensible des non titulaires, les rédacteurs du rapport annuel se laissent aller à certaines présentations trompeuses.

Deux illustrations, parmi d'autres, montrent cette condamnable propension.

Aux pages 39-40 du rapport, il est dit que « près de la moitié » des agents non titulaires appartiennent à des « catégories spécifiques » ne relevant pas du tituliariat et, que pour les autres ANT, on est dans « des besoins temporaires de gestion ». Bref, à quelques exceptions près, tous les emplois d'agents non titulaires de la Fonction publique de l'Etat seraient justifiés.

Ce n'est pas l'opinion de la CGT – et d'ailleurs, de quasiment toutes les organisations syndicales –

qui continue d'estimer qu'une grande partie du non tituliariat pourrait parfaitement et légitimement être remplacée par des fonctionnaires.

De même, quelques pages avant, est-il affirmé que les EPA emploient souvent de manière « dérogatoire » (le fameux « décret-liste ») mais « fondée » des agents non titulaires, en « raison » des besoins particuliers auxquels leurs missions les destinent ».

Rien n'est plus inexact aujourd'hui. Dans bien des cas au contraire, les EPA dont il est question remplissent des missions totalement similaires à celles des départements ministériels. C'est ce qui conduit la CGT depuis des années à réclamer que ces « EPA dérogatoires » puissent faire l'objet d'un examen approfondi au lieu d'en accroître sans cesse la liste.

Sur la mobilité et les parcours professionnels

Avec le projet de loi scélérat dont l'adoption définitive a été reportée à l'automne, voilà un sujet brûlant d'actualité.

De ce point de vue, le rapport confirme pleinement les études antérieures de l'INSEE et donne raison à l'UGFF quand elle contestait – et conteste toujours – le tapage et les mensonges médiatiques de nos 2 ministres.

La vérité, c'est que les personnels de la Fonction publique sont d'ores et déjà largement mobiles. Pour la Fonction publique d'Etat, par exemple, ce ne sont pas moins de 8,9 % des agents qui ont eu une forme

agent sur 10 (en comptabilisant les mobilités infra-département) connaît une mobilité d'une année sur l'autre – que s'ajoutent les 4,7 % d'agents en détachement ou en mise à disposition.

L'image du fonctionnaire rivé à son poste est donc bien une pure invention, complaisamment colportée par d'aucuns pour justifier l'injustifiable.

On peut, - il faut - sur la base du volontariat encore améliorer cette mobilité déjà importante, en particulier en renforçant les passerelles statutaires entre les 3 versants de la Fonction publique, sur la base d'emplois qualifiés et rémunérés en conséquence.

C'est cette perspective de progrès qu'il faut mettre en œuvre qui s'op-

Et, en la matière, la stabilité est synonyme d'une inscription dans la durée intolérable de pratiques et de règles discriminatoires.

Sur les emplois de direction, par exemple, la progression mise en avant – et, au demeurant, très contrastée – de la part des femmes est encore une fois bien trop faible, puisqu'en moyenne, les femmes sont 2 fois moins choisies que les hommes pour de tels postes. On notera au passage le fort plébiscite que cela constitue en faveur des concours et des examens.

En amont de ces choix critiquables et injustifiés, il faut s'interroger et prendre des mesures pour corriger le différentiel chronique entre « potentiels promouvables » (les conditions statutaires pour accéder d'un emploi, grade ou corps supérieur) et « viviers

de nominations » (les agents remplissant effectivement les conditions pour bénéficier d'une promotion).

Pour ne s'en tenir qu'à une seule illustration, les femmes représentent 40,7 % du « potentiel promouvable » des emplois de directeur d'administration centrale et seulement 25 % du « vivier de nomination ».

Ce qui est certain, c'est que ce ne sont pas les mesures arrêtées ces derniers temps, en particulier en matière de retraites, qui vont améliorer les choses. Bien au contraire !

Par ailleurs, la CGT a réitéré sa demande que d'autres indicateurs complémentaires soient mis en place comme notamment des statistiques sur les tours extérieurs en CAP.

Sur les travailleurs handicapés

En reprenant en 2005 les mêmes assiettes de calcul qu'en 2004, hors anciens militaires valides, le taux d'emploi des personnels handicapés s'établit à 4 %.

C'est 0,1 % en moins qu'en 2004 !

En la matière, l'employeur public est loin de faire preuve d'exemplarité puisque, rappelons-le, le taux légal minimal est fixé à 6 %.

Le plus inquiétant est que, sur une longue période, la progression soit à ce point lamentable puisqu'elle n'est que de 0,5 % sur les 15 dernières années !

Le Président de la République peut bien multiplier ses annonces médiatiques sur cet enjeu essentiel, ce qui est indispensable, en particulier pour la Fonction publique d'Etat, ce sont des actes concrets.

Sans revenir sur nos critiques de fond sur le FIPH, il conviendra de voir très rapidement si sa mise en place et son action sont de nature à corriger des données et des réalités inacceptables.

Sur le PACTE

Il y a un double constat. D'une part, 160000 jeunes sortent sans diplôme chaque année et, d'autre part, le taux de recrutement de ces jeunes dans la Fonction publique est nettement inférieur à celui des entreprises privées.

Le « PACTE » (Parcours d'accès aux carrières de la Fonction publique) avait, début 2005, été présenté par le gouvernement de l'époque comme une solution à cette situation insatisfaisante.

La CGT avait vivement critiqué des dispositions qui, selon elle, ne résoudraient en rien le problème posé et, en outre, seraient porteuses de dérives potentielles en matière de recrutement. D'ailleurs, aucun syndicat dans aucun des 3 versants de la Fonction publique n'avait approuvé ce dispositif.

Les chiffres qui sont aujourd'hui rendus publics doivent au minimum questionner.

Moins de 500 PACTE ont été conclus dans la Fonction publique d'Etat de l'automne 2005 au 31 décembre 2006 et pour 2006, moins de 10 % des recrutements extérieurs en catégorie C ont été effectués via le PACTE.

Même si nous n'allons pas nous en plaindre, il s'agit là d'un échec indubitable.

De fait, la question majeure du recrutement des jeunes sans diplôme dans la Fonction publique demeure entièrement posée.

La CGT affirme de nouveau qu'elle est favorable à un véritable sas d'entrée citoyen dans la Fonction publique, qui respecte l'égalité d'accès aux emplois publics.

Elle revendique donc une nouvelle négociation sur ce dossier dont les clefs sont tout autre chose que le PACTE.

Sur les rémunérations

On observera que la plupart des élé-

ments concernant ce chapitre fondamental a été remis sur table.

On notera également que, pour l'essentiel, les données fournies sont partiales et présentées de manière à accréditer les thèses présidentielles et gouvernementales dans le domaine du pouvoir d'achat des agents de la Fonction publique.

C'est bien dommage pour l'objectivité dont ne devrait pas se départir le rapport annuel.

Entre autres choses, il est symptomatique de relever qu'une donnée ne figure plus dans le document : le ratio dépenses induites et produit intérieur brut (rappelons que les dépenses induites sont constituées essentiellement par l'ensemble des éléments de rémunération et de pensions versées).

Comment ne pas voir en effet dans cette regrettable omission, le fait que les chiffres dont il est question sont particulièrement parlants.

En 2006, les dépenses induites représentaient 7,39 % du PIB.

En 2007, elles n'en représentent plus que 7,13 %.

Précisons à nouveau que, en 1999, ces mêmes dépenses induites représentaient 8,18 % du PIB.

Or, 1,05 point de PIB en valeur 2007, cela correspond à une somme de près de 20 milliards d'euros !

Cela démontre une fois de plus que les agents de la Fonction publique sont de plus en plus spoliés par rapport aux richesses qu'ils contribuent à créer.

Notons d'ailleurs que cette tendance s'accroît gravement puisque depuis 8 années le recul était en moyenne de 0,1 point par an et qu'il est passé à 0,26 point en 2007 !

Cela prouve également que l'argent existe largement pour satisfaire les légitimes exigences des personnels et de leurs syndicats en matière de rémunération et de grille indiciaire.