

Sens et portée des

« agences de service public »

La création d'agences dites de service public fait partie des décisions des derniers conseils de modernisation des politiques publiques. Et, comme beaucoup d'entre elles, sans les évaluations préliminaires les plus élémentaires. Un groupe de travail présidé par Bruno Lasserre a été mis en place. Nous n'avons été ni consultés ni destinataires du rapport de ce groupe !

La création des agences a été présentée lors de la dernière commission de modernisation de la Fonction publique du 19 mars 2008 et les représentants des organisations syndicales et des usagers y avaient pointé l'absence de clarté dans les objectifs : s'agit-il de décalquer les modèles étrangers et lesquels ? Quelle efficacité est recherchée : un meilleur service public? - mais la France n'est pas critiquée sur le plan de la qualité de ses services publics-, une réduction des dépenses publiques ? Comment, de combien, avec quelles conséquences ?

Le directeur de cabinet du secrétaire d'Etat de la Fonction publique ne répond pas aux questions et tente de s'en sortir en annonçant une expérimentation portant sur un nombre très limité de services...tout en prenant le soin d'ajouter : « avec les expérimentations, on revient rarement à l'étape antérieure » !

Un projet de décret modifiant celui relatif aux services à compétence nationale, accompagné d'une première liste de services concernés, devait être présenté au conseil supérieur de la Fonction publique en avril (fin mai, il ne l'était toujours pas). On apprend par ailleurs, au travers du relevé de décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril, que l'agence des achats de l'Etat serait la première agence de service public avec une création prévue à l'été 2008.

Des services à compétence nationale aux agences de service public...

Les services à compétence nationale ont été créés par décret du 9 mai 1997. L'UGFF avait déjà fortement critiqué les objectifs poursuivis. On nous expliquait à l'époque qu'il s'agissait de pallier l'absence de cadre juridique pour des services qui « n'entrent pas dans le cadre des missions dévolues aux administrations centrales » en application de la réforme de l'Etat. Les missions de celles-ci devant se limiter « aux seules fonction de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ». Exit les autres missions. D'où le développement des agences, établissements publics en tout genre, le tout souvent accompagné de délocalisations. Face aux résistances des personnels - et parfois des administrations - le gouvernement a mis en place une logique dont la première étape a été la mise en place de services à compétence nationale. Déjà à l'époque, on nous avait présenté le projet en tentant de le minimiser, seuls 10 000 agents devant être concernés...

En 2008, la suite arrive avec notamment les agences dites de service public.

Le livre blanc Silicani aide à comprendre la logique. Il s'agit de séparer les tâches qui ne peuvent être mise en oeuvre que par l'administration, essentiellement les missions de pilotage de politiques publique et de contrôle, des autres tâches qui, à terme, devraient rester dans le champ de l'Etat pour des raisons particulières (stratégiques par exemple).

Dans cette logique, Silicani distingue au sein des 5,3 millions d'agents de la fonction publique les « emplois spécifiques à l'administration » au

nombre de 700 000. Il s'agit des emplois dits de puissance publique (missions de souveraineté ou exercice de prérogative de puissance publique). Selon ce critère, cela reviendrait à faire basculer 4,6 millions d'emplois (soit 87% du total) dans un domaine qui, par définition, n'est plus de puissance publique, donc le cas échéant de droit privé. « Ce qui n'est manifestement pas envisageable », s'empresse-t-il de préciser.. On nous a pourtant souvent présenté comme exemple l'Italie qui a fait basculer dans le droit privé la grande masse des fonctionnaires à l'exception des emplois dit de puissance publique (préfets, recteurs, etc...).

En France, les promoteurs de la réforme libérale de l'Etat savent qu'ils doivent compter avec les luttes et qu'ils ne peuvent s'y prendre aussi brutalement.

C'est ce qui conduit Silicani à distinguer :

-Une fonction publique correspondant aux missions de souveraineté réduite à 700 000 agents (au lieu de 5,3 millions) : Ces emplois seront pourvus par des fonctionnaires et « à titre complémentaire, par des contractuels de droit public ».

-une fonction publique pour tous les autres emplois. Ceux-ci seront pourvus par des fonctionnaires « et, à titre complémentaire», « en régime de croisière », par « des contractuels de droit privé ». Les contractuels de droit public pourraient opter pour le droit privé.

On voit ainsi apparaître la césure entre 2 types de « fonction publique » qui, à partir du type de mission, impacte tant la nature de l'emploi que les conditions d'exercice (dans des établissements de plus en plus « contractualisés » et « autonomisés » tant en termes d'exécution budgétaire que de recrutement, de gestion des personnels, de rémunération liée à la « performance » de l'agence etc...) .

Les agences se sont multipliées ces

dernières années. Récemment, a été créée l'agence nationale des titres (carte nationale d'identité, passeport) pour laquelle le ministère de l'Intérieur indique que très rapidement les agents ne seront plus fonctionnaires (au prétexte d'un travail « trop technique »). Qu'en sera-t-il de l'Agence Régionale de Santé projetée qui fera cohabiter des fonctionnaires de l'Etat et des personnels de droit privé ? Sans parler du projet d'agence pour gérer l'intérim dans l'éducation nationale....

Le projet de création d'agences de service public, - présentées comme plus adaptées pour les missions de production de service - s'inscrit clairement dans une mise en cohérence avec les objectifs de la RGPP

A leur tête un directeur recruté dans le secteur public ou privé...

C'est d'emblée indiquer qu'on n'est plus dans le cadre du statut de la fonction publique que l'on connaît aujourd'hui. Le modèle proposé est essentiellement le décalque du modèle britannique mis en place à partir de 1988 par Thatcher. Ainsi les agences au Royaume-Uni emploient désormais les 3/4 des personnels de la Fonction publique.

Le directeur d'agence aurait une partie de sa rémunération déterminée en fonction d'objectifs de « performance ». Il aurait des responsabilités larges de gestionnaires de proximité en matière de ressources humaines.

Si les expérimentations pourraient dans l'immédiat porter sur des services à effectifs réduits (quelques dizaines d'agents), l'objectif est aussi de développer les agences sur de vastes champs de missions, ainsi les agences pourront être « dotées d'un réseau déconcentré ou d'une représentation territoriale ».

L'Agence des achats de l'Etat est présentée comme pouvant être la première agence de service public (Relevons que là aussi aucune concertation n'a eu lieu avec les organisations syndicales des services concernés). La recherche de rationalisation des achats de l'Etat a toujours été l'objectif. Ce ne peut donc

pas être ce qui justifie la création d'une « agence de service public ». Par ailleurs, un organisme, l'UGAP, existe déjà. Quel sera son devenir ? Autant dire que les questionnements portent autant sur le devenir des missions que sur celui des personnels et des statuts.

Dans la boîte à outil de la réforme libérale

On nous serine des exemples venant de tel ou tel pays, mais ceux-ci sont souvent instrumentalisés pour nourrir une vaste campagne dogmatique contre le service public et ses agents.

A cet égard, il est intéressant de se référer au travail de recherche mené par l'IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique dépendant du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi) qui a donné lieu à une publication sur les agences en mars 2003. Une critique des agences y est faite. Ainsi, en Grande Bretagne, les objectifs des agences qui donnent lieu à la rémunération à la performance ont été analysés comme étant peu en lien avec les attentes des usagers. Une réforme est intervenue ces dernières années pour repositionner les agences en « sous- divisions des ministères ». Il faudrait démontrer en quoi nos services territoriaux de l'Etat seraient un modèle dépassé !

Dans l'optique de la réforme libérale

de l'Etat, l'agence fait partie de l'outil pour une conception d'une fonction publique réduite à quelques missions de pilotage et de contrôle, les autres missions étant soit externalisées, soit réorganisées dans des agences avec des modes de gestion proche de l'entreprises. Le statut des personnels suivrait à terme cette évolution.

Sera-t-on surpris de trouver cette même philosophie dans le rapport Attali (rapport de la commission pour « la libération de la croissance française ») ? Celui préconise outre la création d'agences, la poursuite de l'externalisation d'activités publiques. Il propose que celle-ci s'étende aux missions dites support comme les ressources humaines, les systèmes d'information, la formation professionnelle des agents publics,....

Notre conception du service public ne peut en aucun cas se mouler dans une telle orientation. Personne n'a à y gagner : Ni les personnels, ni les usagers !

Les services qui participent à la mise en œuvre des missions des services publics fondamentaux doivent relever du secteur public. Les agents qui y travaillent doivent être des agents publics, couverts par des garanties statutaires qui participent aussi de la détermination du contenu du service public. !

Un appel- pétition et des initiatives :

« Le service public, notre richesse, »

L'appel lancé le 15 avril par des personnalités du monde associatif, syndical, politique a recueilli en ligne plus de 35 000 signatures (<http://service-public-notre-richeesse.fr/>). Des milliers de signatures sont également recueillies dans les réunions de personnels comme sur les places publiques et les marchés. Face à une attaque sans précédent contre les services publics, l'heure est au développement des mobilisations et aux convergences des luttes.

Le forum organisé à Paris (salle Japy)

comme les multiples initiatives qui se développent dans les villes et dans les services participent de cette construction du grand rassemblement nécessaire pour promouvoir le service public comme réponse solidaire et moderne aux défis qui nous sont posés.

C'est cette dynamique que nous entendons impulser et amplifier, avec notamment l'élargissement de la signature de la pétition et de nouveaux rendez vous solidaires de luttes.