

Sur titre I :

Les 45 pages de ce titre I montrent tout le foisonnement de la DGAFP au cours de l'année qui vient de s'écouler. Nous ne reviendrons pas sur chacun des points évoqués puisque nous avons déjà eu l'occasion de le faire dans d'autres séances du CCFP en nous exprimant sur les divers sujets et les orientations RH choisies par les gouvernements qui se sont succédé. PPCR, Apprentissage, déontologie, CPA-CPF... Ce titre I qui retrace ainsi les impulsions données constitue plus un rapport des activités de la DGAFP qu'un rapport sur l'état de la fonction publique.

Passer de l'un à l'autre suppose un exercice qui aurait consisté bien sûr à identifier les actions entreprises mais aussi à mesurer les effets produits. La première partie du titre I s'intitule ainsi « Une fonction publique plus efficace grâce à des politiques de ressources humaines renforcées » mais à la lecture des développements, on trouve une liste d'actions mises en œuvre mais pas de mesure de leur efficacité. On peut donc déplorer que cette première partie ne s'appuie pas sur des indicateurs précis permettant d'identifier si les intentions ministérielles se sont accompagnées d'effets réels pour les agents et ont permis une amélioration effective du service public. Ce hiatus est d'autant plus surprenant qu'on entend régulièrement louer la culture de la performance comme véritable « *doxa* » ministérielle.

Ces choix de présentation nous semblent aussi révélateurs d'un état d'esprit, celui d'une fonction publique qui se pilote par le haut, en prenant des directions qui n'ont pas été travaillées avec les agents. De ce fait, on en élude presque totalement ce qui fait le quotidien des services. Pas un mot sur l'austérité budgétaire qui est pourtant devenue « LE » principal facteur déterminant les politiques RH aujourd'hui. Alors même que les politiques de ressources humaines ont souvent consisté à colmater les brèches engendrées par les attaques sur la fonction publique. Les fonctionnaires ont plus été considérés que comme des coûts, une masse salariale à comprimer par tous les moyens dans le budget national, au point d'ailleurs de disparaître dans un ministère de l'action et des comptes publics. Il ne faut pas oublier que l'année qui vient de s'écouler fut une année d'élections présidentielles qui a vu rivaliser les candidats d'annonces gourmandes autour du nombre de postes de fonctionnaires à supprimer, en prenant bien soin de ne jamais évoquer la réduction des services publics qui vont avec.

Dans ce contexte, les politiques RH ont obligé, sur le terrain, à déployer des modes de « management » présentés comme nouveaux et calqués en fait sur le vieux dogme ressassé depuis 30 ans de l'Etat-entreprise, plus souples en apparence mais en réalité plus coercitifs (car ils exigent des agents non seulement une tâche à accomplir mais un engagement personnel et une adhésion aux objectifs de travail) au point que les agents du service public sentent que le travail qu'on leur prescrit entre de plus en plus en contradiction avec les missions qu'ils estiment devoir réaliser. Il est symptomatique de constater que les conflits éthiques sont plus fréquents dans le secteur public que le secteur privé. Cela se traduit d'ailleurs dans ce Rapport annuel par des données issues de l'enquête conditions de travail qui montrent la fréquence des conflits de valeur.

Ce titre I pêche aussi par une forme de « FPE-centrisme ». Etant plus un rapport de l'activité de la DGAFP, les développements proposés omettent fréquemment un peu plus de 3 millions d'agents de la FPT et de la FPH dont les pratiques RH comportent des particularités nécessitant des développements spécifiques, qui vont au-delà de la réaffirmation du rôle de pilote de la DGAFP et de coordination des 3 versants ou du rappel des dispositions communes qui s'appliquent aux trois versants. Pour ne prendre qu'un exemple, on ne peut parler en général des actions en faveur de la mobilité sans évoquer l'absence d'un droit de mutation (pourtant prévu dans PPCR) pour les fonctionnaires hospitaliers. Cette approche centrée sur la FPE qui élude les deux autres versants affaiblit le message d'unicité de la fonction publique en renforçant l'impression que la FPE donne toujours le « la » et que les deux autres versants sont subsidiaires.

Sur le Titre II : FAITS ET CHIFFRES

Georges Clémenceau disait « La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts. » C'est à peu près le même discours, un siècle plus tard, que nous avons entendu dans la bouche du premier ministre le 4 juillet dernier devant l'Assemblée Nationale lorsqu'il vilipendait « l'addiction à la dépense publique ». Ce rapport annuel sur l'état de la fonction publique, dont nous saluons une année encore la qualité, nous permet de sortir de ces vieilles ritournelles et de rétablir quelques faits.

Le rapport annuel nous apprend ainsi que les dépenses de personnel sont passées de 12,8% du PIB en 2015 à 12,7% en 2016. Loin de l'explosion, c'est donc une baisse qui est constatée. Dans la FPE, alors même que le poids des retraites croît en 2016, la part des dépenses de personnels dans le budget de l'Etat baisse de 40,3% à 39,2%. Preuve que des coupes importantes ont été opérées.

De manière tout aussi révélatrice pour la FPH, la part des dépenses de personnel dans les budgets des EPS a baissé de 5,9 points entre 2000 et 2016. Plus que toutes les autres dépenses, les personnels ont donc fait les frais du tour de vis salarial.

Nous noterons que pendant ce temps, le gouvernement multipliait les aides aux entreprises, creusant allégrement la dette publique. Les 20 milliards du CICE (à lui seul) représentent 1/6ème des dépenses de personnel de l'Etat. Avec cette somme, on pourrait créer 390 000 postes de fonctionnaires d'Etat (sur la base d'un ETP valorisé à 51 329€/an en 2015). Bien loin des hypothétiques 100 000 créations d'emplois éventuellement liées au CICE...

Evoquons aussi les effectifs, les 5,45 millions d'agents publics dont 3,85 millions de fonctionnaires. Là encore, les chiffres du rapport donnent une vision très différente de ce qu'on entend souvent. Oui, les effectifs ont augmenté de 3,35% entre 2005 et 2015. Mais dans le même temps, la population française a augmenté de 5,44%. Une règle de trois nous montre que si nous avons suivi la même courbe, nous aurions dû recruter 110 000 agents publics de plus. Avec les hypothèses démographiques actuelles et si on supprime effectivement 120 000 postes de fonctionnaire sur le quinquennat, il nous manquera 7% des effectifs soit 360 000 agents.

D'autres données issues du rapport confortent notre analyse sur les effectifs de la fonction publique. En effet, sur les 10 dernières années, l'emploi public progresse moins vite (+0,3%) que le reste du salariat (+0,4%/an). On est donc loin de la gabegie souvent évoquée quand on parle de l'emploi public.

Le rapport interroge aussi sur les choix politiques qui sous-tendent la gestion des effectifs. Ainsi, alors que la menace terroriste augmente, les effectifs de la défense ont baissé de 2,3% en moyenne annuelle sur les 10 dernières années. En 2015, base de ce rapport et surtout année de la COP 21, on baissait de 5,2% les effectifs du ministère de l'écologie. Nous trouvons ainsi bon nombre d'incohérences entre les discours publics et la réalité des politiques RH mises en œuvre.

Sur la FPT, tant décriée pour l'envol soi-disant non maîtrisé de ses effectifs, le rapport nous invite à proscrire toute analyse hâtive en identifiant par exemple que la moitié de la croissance des effectifs de la FPT s'expliquent par le transfert des personnels de la FPE. Notons par ailleurs pour la FPT un élément très significatif puisque 2015 est la première année (depuis 1980) où une baisse des effectifs est constatée (-0,3%).

Pour la FPH, nous noterons particulièrement la baisse inédite des personnels non-médicaux travaillant dans les établissements publics de santé dans un contexte où la croissance de l'emploi hospitalier ralentit fortement (contrairement à l'activité hospitalière qui continue d'augmenter). La hausse de 1,3% des effectifs en EHPAD ne rassure pas quand on sait les besoins de prises en charge accrus en raison de la démographie et de la croissance des phénomènes de dépendance.

Côté salaires, ce rapport apporte aussi des clarifications, notamment sur le niveau des rémunérations comparées entre le public et le privé. Les salaires nets sont assez proches. Ce qui est très surprenant. En effet, le niveau de rémunération des agents publics devrait être nettement supérieur en raison de la structure même des emplois. 51% des agents publics sont diplômés du supérieur contre 35% dans le secteur privé. Ce qui laisse bien sûr entendre une non-reconnaissance des qualifications dans le secteur public. On s'étonne d'autant plus de ces faibles écarts quand on constate que l'âge moyen des agents du secteur public est nettement plus élevé que dans le privé, ce qui devrait avoir un impact salarial du fait de déroulements de carrière plus avancés.

Quand on évoque les salaires dans la fonction publique, on en vient rapidement à évoquer la question du pouvoir d'achat des agents publics. Le rapport nous apporte là encore des éléments précieux d'analyse à travers la Rémunération Moyenne des personnels en place (RMPP). C'est souvent sur cet indicateur que s'appuient les commentateurs pour évoquer la hausse du pouvoir d'achat. Or, quand on y regarde de plus près, l'évolution positive de la RMPP s'explique aux $\frac{3}{4}$ environ par le déroulement de carrière des agents. En clair, quand on s'extasie de l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires, on s'extasie sur l'existence des avancements d'échelons et de l'existence d'une fonction publique de carrière datant au moins de 1946.

Le déroulement de carrière n'est pas une mesure qui vise le pouvoir d'achat mais avant tout la reconnaissance de l'expérience acquise et de l'engagement professionnel des agents au

service de la Nation. Ce qui constitue la garantie du maintien (ou de la revalorisation) du pouvoir d'achat, c'est l'évolution de la valeur du point d'indice dont on constate d'ailleurs dans le rapport une assez stricte corrélation entre 1970 et 2003 avec le niveau de l'inflation.

Depuis 2010 et le gel de l'évolution du point d'indice, l'inflation (avec tabac) est de 6,93% tandis que la valeur du point n'a augmenté que de 1,2%. Il y a donc un écart croissant qui impacte le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Le décrochage de la valeur du point est donc masqué par les effets de carrière. Malgré cela, entre 24 et 34% des agents (d'après le rapport) ont eu une perte effective de rémunération en 2015.

Si nous saluons les efforts de clarifications qui ont été apportés dans ce rapport, la Cgt souhaite aller plus avant dans le découpage des facteurs expliquant l'évolution de la masse salariale afin de faire de chaque élément un objet de négociation salariale sur des bases objectivées. Ainsi, hormis les effets de noria (entrants-sortants) qui ne relèvent pas de la RMPP, nous demandons à pouvoir détailler les mesures individuelles en dissociant les avancements d'échelons des avancements de grades (ou changements de corps), en isolant dans l'analyse les mesures « filets de sécurité » (comme la compensation différentielle du SMIC ou la GIPA) et de bien isoler les effets liés aux requalifications de grilles.

Il est d'autant plus nécessaire d'affiner le pilotage des éléments constituant la rémunération que la question de l'attractivité de la fonction publique se pose avec plus d'acuité. En effet, le rapport annuel nous fournit des données montrant que la sélectivité des concours (le ratio entre candidats et postes ouverts) est en baisse ce qui révèle une moindre appétence pour entrer dans la fonction publique. Cette baisse doit nous interroger d'autant plus que le nombre de postes proposé aux concours était réduit par rapport à 2014 et que le niveau de chômage est resté très élevé. Là encore, cette donnée doit être une alerte sur l'état de la fonction publique.

En termes de rémunération, on note un maintien des écarts salariaux de l'ordre de 13,5% pouvant aller jusqu'à 20,9% dans la FPH entre les femmes et les hommes (alors même que les femmes représentent 62% des effectifs). Ces éléments, mis également en lumière par le rapport annuel sur l'égalité, doivent plus que jamais nous interpeller. D'autant que ces écarts de rémunération se doublent d'autres effets (non reconnaissance de certaines filières à prédominance féminine, difficile accès des femmes aux emplois de l'encadrement et notamment A+ où elles sont notoirement sous-représentées, plus grande précarité des femmes...).

Sur les personnels contractuels, la Cgt salue les améliorations dans la production de données qui permettent d'identifier des trajectoires pluri-annuelles. Au-delà de ces travaux, nous souhaitons que les données produites dans les tableaux entrants-sortants (contractuels et fonctionnaires) soient revus afin de permettre l'identification précise des contractuels qui deviennent fonctionnaires par versant. Sur la proportion des contractuels dans les effectifs, le rapport fait état d'une certaine stabilité au cours des 5 dernières années avec un taux de 21,7%. Cette stabilité interroge sur les conditions de mise en œuvre de la loi Sauvadet de 2012 et sa capacité à résorber effectivement l'emploi précaire. Nous notons aussi une sur-

représentation des contractuels dans la FPT (45% des contractuels alors que la FPT regroupe 34,6 % des agents publics).

Nous souhaitons aussi revenir quelques instants sur les données relatives à l'absentéisme. Contrairement aux discours alarmistes qui évoquent une croissance exponentielle, on constate des phénomènes qui trouvent des explications assez logiques. Dans la FPT, on se rend compte que l'absentéisme croît du fait des absences longues et non des maladies ordinaires qui baissent légèrement. Ce qui montre d'ailleurs combien le rétablissement du jour de carence, en plus d'être infondé et injuste, est en décalage avec la réalité. La réalité, c'est que chaque année depuis 2010, la moyenne d'âge des agents publics a cru de 3 mois. Or on sait que l'absentéisme est fortement corrélé à l'âge. 32,6% des agents ont plus de 50 ans en 2015. La moyenne d'âge s'établissait à 43,2 ans (44,9 ans dans la FPT). Nous subissons à la fois le recul des âges de départ à la retraite et le faible niveau d'embauche des jeunes (les moins de 30 ans ne représentent que 14,2% des effectifs).

L'absentéisme est fortement lié aussi aux conditions de travail (ce qui est encore plus vrai pour les agents ayant perdu le bénéfice de la catégorie active). Or, on sait les fonctionnaires plus exposés à certains facteurs de risques professionnels. Les agents publics sont ainsi deux fois plus concernés par les obligations liées aux astreintes que les salariés du privé. Dans la FPH, qui est certainement la plus symptomatique, 26,2% des agents n'ont pas 48h de repos hebdomadaire, 70,3% travaillent le samedi et 64% le dimanche, 32,3% la nuit, 78% se disent interrompus dans leur travail... etc...

Dès lors, ce n'est plus l'absentéisme des agents qui semble excessif mais les conditions de travail qu'on leur impose et les risques professionnels auxquels on les expose.

Pour terminer, nous souhaitons revenir un instant sur la partie concernant la formation. Nous déplorons que les données collectées ne permettent pas une analyse détaillée et actualisée de la situation. Dans la FPT, les données datent de 2013. Les jours de formation par agent ne recouvrent pas les mêmes types de formation. De plus, les données existantes nous interrogent. Il semble qu'il y ait une érosion de la masse salariale consacrée à la FPE en 2015 qui se limite à une moyenne de 3j/an avec une concentration assez forte sur les catégories hiérarchiques plus élevées. Pour la FPT, il semble là aussi qu'il y ait une baisse marquée. Pour la FPH, la situation semble meilleure en 2015. Nos inquiétudes sont néanmoins vives sur l'impact des ponctions de plusieurs centaines de millions d'€ opérées sur les réserves de l'ANFH et leur impact en 2016 et 2017.

Pour terminer, nous regrettons que les données relatives aux retraites n'aient pu faire l'objet d'une étude en Formation spécialisée. Cette déception est d'autant plus forte que la question des régimes de retraite devrait figurer à l'agenda social et politique en 2018 et qu'un dialogue constructif n'a de chances de s'instaurer que quand les bases et données de travail sont partagées. Nous attendons avec impatience la transmission des éléments d'analyses sur les retraites tels qu'indiqué en séance par la DGAFP.