

PLF 2019

Fonction publique : le Sénat doute de la stratégie du gouvernement

Bénédicte Rallu | A la Une RH | France | Toute l'actu RH | Publié le 20/11/2018

La commission des lois du Sénat a rendu ce 20 novembre, un avis favorable sur les crédits relatifs à la fonction publique prévus dans le projet de loi de finances 2019. Elle émet cependant de grosses réserves sur l'objectif du gouvernement de supprimer 50000 postes dans la fonction publique d'Etat lors de ce quinquennat. Surtout, elle déplore le retard pris dans le déploiement du Rifseep qui impacte fortement par ricochet les collectivités territoriales. Et sa rapporteure, Catherine Di Folco (LR, Rhône) s'inquiète tout particulièrement de la volonté du gouvernement de multiplier le recours aux agents contractuels pour les emplois de direction de la fonction publique territoriale.



C'est presque un tir en rafale ! « Les employeurs territoriaux sont victimes des retards de l'État » sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). S'agissant des emplois de direction dans les collectivités, le gouvernement fait preuve d'« un grave problème de méthode (...). De tels agissements semblent totalement contraires à la logique de dialogue et de responsabilité qui doit prévaloir entre l'Etat, les collectivités territoriales et les représentants syndicaux ». Quant à l'objectif de supprimer 50 000 postes dans la fonction publique d'Etat en cinq ans... il semble bien « difficile à tenir » !

Le rapport pour avis présenté par Catherine Di Folco (LR, Rhône) ce 20 novembre devant la commission des lois du Sénat dénonce sans ménagement les incohérences du gouvernement.

A l'instar de la députée de l'Isère Emilie Chalas (LREM) qui avait consacré une partie de son rapport à la question du management, la sénatrice Catherine Di Folco a consacré de longs développements à des sujets débordant largement le simple programme 148 de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » du projet de loi de finances 2019, consacré aux crédits « fonction publique ».

- « Le statut : un atout majeur pour organiser les ressources humaines ! » – Emilie Chalas ^[1]

La rapporteure de la commission des lois a souhaité faire le point sur la question des primes dans les trois versants de la fonction publique et sur les emplois de direction dans la FPT au regard des chantiers lancés par le gouvernement en préambule de la future réforme prévue pour le premier semestre 2019.

D'abord, déployer le Rifseep

La rapporteure n'hésite pas à mettre l'Etat face à ses incohérences. Le gouvernement veut individualiser la rémunération des agents publics et donc conforter le versement des primes ? L'urgence serait plutôt d'achever le déploiement du Rifseep ! Il permet déjà de valoriser l'engagement professionnel d'un agent et sa manière de servir.

Catherine Di Folco estime que les « employeurs territoriaux jouent le jeu » (ils seraient 61% à l'avoir mis en place), alors que l'Etat a pris du retard (seulement 23% de l'effectif total de l'Etat serait aujourd'hui concernés, soit 360000 agents répartis dans 265 corps ou emplois). Qui plus est, une partie de la haute fonction publique d'Etat conserve « un régime indemnitaire spécifique, et souvent plus avantageux ». « Cette exclusion, de fait, des hauts fonctionnaires de l'Etat paraît entrer en totale contradiction avec l'objectif d'harmonisation et de transparence du Rifseep », cingle Catherine Di Folco.

Pis, pour la rapporteure, les collectivités sont obligées d'attendre l'adhésion du corps équivalent de la FPE pour faire rentrer dans leur Rifseep un cadre d'emplois. Ainsi, les ingénieurs et les techniciens territoriaux n'y sont toujours pas encore éligibles alors que les administrateurs territoriaux le sont depuis 2015, et les attachés depuis 2016. « Cette situation constitue une source d'incompréhension pour les agents territoriaux et de complexité pour les employeurs », déplore la rapporteure.

- Olivier Dussopt : « Nous ne sommes pas dans une logique d'extinction du statut » ^[2]

Performance collective

Catherine Di Folco invite le gouvernement à compléter le Rifseep en y incluant, pourquoi pas, la possibilité d'accorder un part indemnitaire en fonction de résultats collectifs en s'appuyant, pourquoi pas, sur la prime d'intéressement à la performance collective (PIPC) qui existe depuis 2011. Cette prime n'est pour l'heure pas intégrée dans le Rifseep, s'avère « peu lisible » et au montant insuffisant (300 euros par an maximum).

Mais qui veut des contractuels ?

Les emplois de direction dans les collectivités constituent l'autre grand sujet développé dans le rapport. Suite à la polémique déclenchée par le gouvernement l'été dernier, la rapporteure « a souhaité mener une véritable concertation sur la place des agents contractuels dans les emplois fonctionnels ». Et ses conclusions vont à l'encontre de ce que prévoit le gouvernement et des arguments qu'il développe.

- Contractuels, rémunérations, temps de travail... Olivier Dussopt, sans tabou ! ^[3]

« Sur le fond, constate-t-elle, la modification des règles de recrutement sur les emplois fonctionnels ne fait pas consensus. Le droit en vigueur satisfait les employeurs territoriaux. Ces derniers n'expriment pas le besoin de recruter davantage d'agents contractuels sur des emplois fonctionnels ».

Mais une telle mesure « inquiète les fonctionnaires ». Le collègue employeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) « privilégie les contrats de missions ». Catherine Di Folco appelle donc « à la plus grande prudence » si le gouvernement persiste dans cette voie, dans le cadre futur projet de loi sur la fonction publique.

- Philippe Laurent, président du CSFPT : « Réunir tous les employeurs pour peser face au gouvernement » ^[4]

« Ouvrir de nouveaux emplois fonctionnels aux agents contractuels nécessite, en amont, de repenser et de sécuriser les procédures de recrutement, de rémunération et de déontologie », assène-t-elle.

Seulement 4 164 suppressions d'ETP dans le FPE en 2019

Si la rapporteure, suivie par sa commission, a rendu un avis favorable sur les crédits (206,91 millions d'euros) qui comprennent notamment le financement de l'ENA et des instituts régionaux d'administration (IRA), elle se montre en revanche très dubitative sur les engagements du gouvernement.

Ainsi, les efforts du gouvernement en matière de suppression de poste dans la FPE sont « insuffisants » : en 2018, seuls 1660 ETP (solde net) ont été supprimés ; pour 2019, le PLF prévoit d'en supprimer 4 164... Cela « semble très en-deça des engagements gouvernementaux ». Avant de pousser le calcul jusqu'au bout : « le gouvernement devra encore supprimer 44 176 ETP d'ici 2022, soit environ 14 725 ETP par an »...

Une masse salariale de l'Etat qui augmente

Quant à la masse salariale de l'Etat (88,3 milliards d'euros hors pensions, soit 19% du budget général), elle continue d'augmenter (+4,26% entre 2017 et 2019, soit + 3,61 milliards d'euros, dont 1,35 milliard pour la seule année 2019) en raison de l'effet mécanique glissement vieillesse-technicité (+300 millions d'euros en 2019), mais surtout de choix politiques avec la création de nouveaux emplois en 2018 (+100 millions d'euros) et des « mesures catégorielles » en faveur des agents (+ 600 millions d'euros, la reprise de l'accord PPCR ⁽¹⁾ ^[5] coûtant à lui seul 380 millions d'euros).

CAP 22, une « occasion manquée »

Au-delà de la trajectoire des chiffres déjà mal engagée, c'est la stratégie même du gouvernement que le Sénat remet en cause. Le rapport du Comité action publique 2022 est qualifié « d'occasion manquée », dont les ambitions « ont été revues à la baisse ». Catherine Di Folco critique également la méthode, qui « interroge », avec des conclusions rendues avec quatre mois de retard, non publiées officiellement... mais ayant fuité dans la presse. D'autant que le monde local n'a quasiment pas consulté : le comité « n'a reçu que huit employeurs territoriaux, sur un total de plus 300 auditions », révèle ainsi Catherine Di Folco.

- Rapport CAP22 : l'essentiel de ce qu'il faut retenir ^[6]
- Gérald Darmanin perturbe le message sur la transformation de l'action publique ^[7]

Le Comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu le 29 octobre 2018 ne trouve pas davantage de grâce : nombre de mesures annoncées « ne font que reprendre d'anciens engagements de l'Etat » et les feuilles de route des ministères en matière de transformation publique « sont peu précises »...