Dépêche n°135/04

CTPM du 28 septembre 2004

Sommaire :

1) Le budget 2005
- Les suppressions d'emplois
- L'analyse
- Ecoles des mines et DRIRE

2) La LOLF et la réforme de l'administration territoriale (RAT)
- La déclaration liminaire de la CFDT
- La LOLF
- La RAT et la DGCCRF
- Ouvriers d'Etat

3) Le contrôle général économique et financier
- La réforme
- La déclaration des élus en CAP
- Les votes

1) Un budget de régression pour 2005

- **Les suppressions d'emplois**

Encore 2262 suppressions d'emplois au Minéfi pour 2005 réparties comme suit :
Administration centrale – 589
DGSNR -8
Conseil de la concurrence – 118
DRIRE – 33
DGI – 977
DGCP – 612
Douane – 174
Insee et Sessi + 139
DGCCRF – 15
Cour et CRC + 1
DREE – 26
Ecoles des Mines 0
ART + 6
CRE + 12

- **L'analyse**

La tendance consistant à s'écarter des chiffres qu'auraient donné des suppressions au pro rata des effectifs s'accentue. Les critères de suppression seraient les suivants :
- existence d'une production de masse ;
- existence d'un maillage territorial important ;
- informatique.

Courriel : federation@cfdt-finances.fr **Site internet : http://www.cfdt-finances.fr**
Téléphone : 01 56 41 55 41 - Télécopie : 01 56 41 55 59

En conséquence les directions les plus frappées sont la DGI, la DGCP, l'INSEE, l'administration centrale mais moins la Douane du fait de ses missions sécuritaires et un peu moins la DGCCRF en raison de l'absence de travaux de masse.

Le budget du ministère reculera de 0,3 % à périmètre constant, l'action sociale (+ 0,96 %) et les crédits d'hygiène et de sécurité (stables) étant à peine épargnés si on tient compte de l'inflation.

L'exposé des motifs de ce budget tient en quelques mots : le gouvernement a décidé d'affecter les moyens budgétaires dont il dispose à la réduction des déficits. Les services publics sont mis au pain sec tant en termes de moyens que d'effectifs puisque les départs en retraite ne sont pas tous compensés.

Pour appliquer cette politique, le ministre est prêt à renier les engagements de l'Etat vis-à-vis des administrations. Le budget 2005 nous livre ainsi un bel exemple de tartufferie budgétaire à travers les conséquences du transfert du paiement des allocations familiales aux CAF. L'IGF a calculé que les travaux retirés au Minéfi représentaient 149 emplois (moins selon la DGCP) dont les 2/3 à la DGCP. Le problème est que la DGCP a signé avec le Budget un contrat de « performances » qui lui garantit ses effectifs en échange d'objectifs de résultats. Les 149 suppressions ont donc été imputées à l'administration centrale, qui elle n'a pas de contrat, à charge pour la DGCP de « rembourser » les suppressions à l'issue du contrat.

On comprend le peu d'empressement du gouvernement à généraliser les contrats de performance qu'il présentait à l'origine comme une merveille de la réforme de l'Etat.

Dans sa déclaration, la CFDT a condamné les choix politiques qui ont présidé à l'élaboration de ce budget :

« Quant au budget 2005 proprement dit, la CFDT sera brève tant il ressemble hélas à ses prédécesseurs. Je citerai seulement pour mémoire la question des salaires qui est une forte préoccupation des personnels mais qui relève de discussions Fonction publique, les choix fiscaux en faveur des catégories les plus aisées de la population et la politique économique du gouvernement qui appartiennent à d'autres instances que ce CTPM.

Ce qui caractérise ce budget pour le Minéfi, c'est la persistance de choix strictement budgétaires conduisant à réduire les moyens et les effectifs des services. Francis Mer s'attaquait à tous les petits services qui n'appartenaient pas à sa vision étriquée du cœur des missions du ministère. Nicolas Sarkozy poursuit la même direction avec un degré de plus en s'en prenant à la Redevance. La démonstration a été faite par les personnels de la Redevance que leur service fonctionne bien, à un coût peu élevé et en garantissant les ressources de l'audiovisuel public. Il sera supprimé pour afficher le gain de 1000 emplois.

Supprimer des effectifs est le seul objectif des réformes mises en place. On nous annonce donc de nouvelles suppressions qui n'ont aucun rapport avec les besoins du service public, avec l'évolution des missions qui lui sont confiées. Pour la CFDT la défense de l'emploi public, mission par mission, n'est pas une revendication en soi. Nous sommes prêts à un examen par mission de celles qui exigent plus de moyens, de celles qui en demandent un peu moins mais à condition qu'on joue cartes sur table.

Or même les missions annoncées comme prioritaires par le ministre lui-même ne donnent lieu à aucune création d'emploi. La lutte contre la contrefaçon, par exemple, ne conduit pas à créer des postes en douane, ni même d'ailleurs à la DGCCRF qui est bizarrement, selon les termes du programme qui lui est consacré, la seule administration à traiter de contrefaçon. Nous aimerions que le ministre manifeste sa prédilection pour la douane un peu plus par des moyens budgétaires et un peu moins des spectacles médiatiques.

Deuxième exemple, le doublement des effectifs formés dans les écoles des Mines n'a donné lieu aucune création d'emplois. Pour assurer la charge de travail, on assiste à une multiplication des embauches de contractuels.
Vous tentez en vain de nous rassurer avec les moyens que garantiraient les contrats de performance mais seuls les objectifs qu'ils assignent aux administrations sont réellement obligatoires. Quant aux crédits d'action sociale ou d'hygiène et de sécurité, est-il si sûr qu'un gel ne viendra pas les réduire ? »

- **Ecoles des mines et DRIRE**

La CFDT a demandé si, au titre de 2005, l'Etat avait enfin prévu d'exécuter les décisions de justice qui lui en font l'obligation en prévoyant des crédits pour payer les charges sociales des chercheurs des écoles.

La DPMA a annoncé qu'un CDD d'un an sera proposé en dernière année de thèse aux boursiers. Si la CFDT enregistre favorablement ce premier succès dans un combat qu'elle mène depuis longtemps. Il est toutefois encore loin de notre revendication d'un CDD pour chaque thésard pendant toute la durée de la thèse. Dans l'immédiat cela permettra d'ouvrir des droits aux allocations chômage en fin de thèse.

Par contre, l'administration en renvoyé au ministère de l'environnement pour répondre à la question de la CFDT sur le budget 2005 de ce dernier concernant les DRIRE. La mise en œuvre de la LOLF ne semble pas encore avoir amélioré la communication interministérielle.

2) La LOLF et la RAT

- **La déclaration liminaire de la CFDT**

« Ce premier budget présenté au format LOLF est une expérience non réversible comme les aime l'administration. Cette expérimentation a donné lieu à une longue préparation du côté du gouvernement dont sont privés les représentants des personnels. Il nous a été expliqué, que compte tenu de l'importance et de la nouveauté des structures de la LOLF, aucun document ne serait envoyé avant le conseil des ministres du 22 septembre. Et effectivement, nous avons eu moins d'une semaine pour nous pencher sur une pile de documents sans précédent par sa taille et sa complexité.

Nous avons malheureusement souvent eu l'occasion de nous plaindre du manque de temps de préparation des CTPM. Nous constatons aujourd'hui que plus le sujet est important et plus ce temps de préparation est réduit.

Autant la forme des documents a changé, autant le fond lui n'a guère évolué.

Nous sommes toujours dans le flou sur les conditions réelles de mise en œuvre des principes structurants de la LOLF.

Va-t-on enfin dire aux personnels quelle sera l'incidence de la LOLF sur les services et leur fonctionnement ? Les contradictions de discours entre les objectifs politiques, les contingences administratives et les contraintes sociales sautent aux yeux. Je citerai trois contradictions majeures.

Première contradiction, l'opposition entre la politique économique gouvernement et la gestion prévisionnelle des administrations. La DGI et la DGCP ont conclu avec la direction du budget des contrats pluriannuel garantissant des moyens budgétaires et des effectifs en contrepartie d'objectifs précis. L'avantage évident pour ces administrations est de donner une continuité à la gestion de ces directions tout à fait conforme à l'esprit de la LOLF. L'inconvénient est que les moyens étant fixés, le gouvernement ne dispose plus que d'une marge de manœuvre budgétaire limitée. Qu'en est-il des contrats pluriannuels ? Seront-ils renouvelés, seront-ils généralisés ?

Deuxième contradiction, entre la déconcentration et les garanties sociales. Est-il réellement possible de concilier la déconcentration, la responsabilisation des gestionnaires locaux avec des règles de carrière, de mutation qui sont nationales ? La réponse est évidemment non. Aussi le ministère recourre à ce qu'il faut bien appeler un double langage en assurant aux responsables locaux qu'ils auront la maîtrise de leurs effectifs dans le cadre de la fameuse fongibilité asymétrique des crédits et en jurant devant nous comme cela a été fait à plusieurs reprises que les mutations nationales pour convenances personnelles resteront inchangées.

Troisième contradiction entre la logique budgétaire et la logique de gestion. La LOLF a institué en face des directeurs généraux, des directeurs de programme. Qui prend les décisions les plus importantes, le DG ou le directeur de programme ? Une autre façon de formuler cette question, en se fiant aux habitudes de ce ministère, serait d'ailleurs : « à quoi sert un directeur de programme quand existe un directeur général ? » Il faudra de toute façon en tirer les conséquences en matière d'organisation du dialogue social. Je rappelle à cet égard que la CFDT ne souhaite pas multiplier à l'infini les instances de concertation et les niveaux de

concertation. Lorsqu'un sujet inter directionnel apparaît, le CTPM et ses groupes de travail conviennent parfaitement.

Sur le terrain cela se traduit par des préfigurations de la LOLF extrêmement curieuses. La fongibilité est ainsi testée officiellement dans les services sans que les responsables d'expérimentations aient un quelconque droit à réduire les crédits de personnels titulaires. Pour tenter d'expliquer cette bizarrerie, nous avons eu droit à une assez risible distinction entre fongibilité active et fongibilité passive à laquelle les auteurs de la LOLF n'avaient certainement pas pensé. Il y aurait ainsi une fongibilité active, que je serais tenté de qualifier de réelle et qui serait trop risquée pour être mise en œuvre, et une fongibilité passive qui mériterait le nom de virtuelle car elle serait possible mais pas mise en œuvre. Les pauvres directeurs qui veulent agir sur les crédits de personnels ont souvent pour seule ressource les crédits de titulaires non dépensés du fait de grève. Il y a peut être mieux que la grève pour améliorer les politiques publiques. Quel est le bilan qualitatif que fait le ministère des expérimentations et quelles sont les leçons qu'il en tire ? Plus précisément a-t-on enfin défini pour chacune des directions du Minéfi à quel niveau se situeront les BOP ? Peut-on enfin avoir un bilan exact des incidences de la LOLF sur les prérogatives des responsables déconcentrés qu'ils soient ou non à la tête d'un BOP ?

Pour terminer sur l'aspect LOLF de notre ordre du jour, je dirai quelques mots sur la réforme de l'administration territoriale. La LOLF et la RAT sont les deux piliers de la réforme de l'Etat. Nous avons déjà demandé un point d'étape sur la mise en place de la RAT. Aurons-nous une réponse ? »

- **La LOLF**

Le Secrétaire général s'est efforcé de répondre à plusieurs des points soulevés par la CFDT.

Une réunion aura lieu sur le bilan des expérimentations. Peut-être les directions accepteront-elles de lever un coin du voile ?

Sur la gestion des agents les réponses commencent à se préciser dans un sens qui n'était pas forcément à l'esprit de ce que les auteurs de la loi appelaient une *« révolution budgétaire »*. Selon, le Secrétaire général *« la LOLF est avant tout un outil budgétaire »* dès lors *« la LOLF ne doit pas pousser à des réformes administratives, elle n'est pas faite pour cela »*. La CFDT saura s'en souvenir si malgré tout on essaie de modifier des règles de mutation ou de promotion pour renforcer la déconcentration.

Autre déception pour les *« révolutionnaires »* de la LOLF, ce sont les directeurs généraux qui ont logiquement remporté le match qui les opposait aux directeurs de programme. En effet, selon le Secrétaire général, les DG sont nommés en conseil des ministres alors que les directeurs de programme ne sont nommés que par un rapport. La ligne hiérarchique doit l'emporter car, laisse-t-on entendre elle serait garante des missions.

- **La RAT, la RAT et la DGCCRF**

Le mot maître du Secrétaire général, en matière de RAT comme en matière de LOLF, est la verticalité. Cet esprit de verticalité préserverait les prérogatives du ministère et des directions face aux risques interministériels et interdirectionnels. En outre la plupart des missions (missions fiscales, dépense, statistiques) sont expressément exclues des pouvoirs des préfets.

Reste, évidemment les exceptions avec au premier rang d'entre elles la sécurité alimentaire, domaine de compétence des préfets. Ceux-ci ont la possibilité de créer des Délégation Inter Services (DIS) qui recouvrent une part des missions de la DGCCRF. Le Secrétaire général a renouvelé les assurances déjà données par le DGCCRF à ses syndicats. Les DIS, nouvelles formes d'organisation, n'apporteraient aucun changement à la répartition des rôles actuels entre préfet et DGCCRF. Tout au plus, les sous préfectures rurales pourraient servir de support à des maisons de services publics qui joueraient un rôle d'information dans les domaines relevant de la DGCCRF.

Les préfets auront enfin un rôle limité en matière de Budgets Opérationnels de Programme (BOP), c'est-à-dire de crédits déconcentrés. Ils seront seulement informés de l'élaboration des BOP, information grâce à laquelle ils pourront éventuellement faire des observations. Ils seront aussi informés des attributions de crédits. Quant à la logistique budgétaire, elle sera de toute façon assurée par les TPG. Ces annonces laissent entière la question du niveau (national, interrégional, régional, départemental,…) où seront institués

les BOP et celle du rôle exact des gestionnaires des BOP¨. Pour le budget 2005, l'administration devait être capable de faire semblant de présenter un budget LOLF, ce n'implique manifestement pas qu'elle soit capable de faire semblant de le mettre en œuvre.

- **Les retraites des ouvriers d'Etat**

A l'occasion de la présentation dans les documents de la LOLF d'un programme sur les retraites de différentes structures spécifiques, la CFDT a demandé, sans obtenir de réponse, la date de parution des décrets sur les ouvriers d'Etat.

3) Le contrôle général économique et financier

- **La réforme**

Quatre corps de contrôle du ministère, la Contrôle d'Etat, le Contrôle Financier, l'IGIC et IGPTT seront fusionnés au sein du nouveau Contrôle général économique et financier.

La CFDT a annoncé qu'elle approuverait cette réforme qui, une fois n'est pas coutume, s'est faite en concertation et dans l'intérêt du service public.

Par contre, elle a rappelé sa réserve, déjà exprimée dans un passé récent à propos des personnels de la Cour des comptes, sur l'utilisation d'un statut d'emploi pour la fonction de Chef de mission. En effet, les statuts d'emploi fixent un niveau de rémunération indiciaire versé pendant la fonction qui disparaît ensuite.
La CFDT a laissé la parole aux élus des personnels du Contrôle d'Etat pour présenter son analyse détaillée.

- **La déclaration des élus**

« Les textes présentés aujourd'hui et qui ont été préparés par des groupes de travail auxquels les représentants de la CFDT ont largement participé constituent le socle d'une refondation de la fonction de contrôle et d'inspection au sein du Ministère que nous appelions de nos vœux.

La création d'un grand ministère de l'économie des finances et de l'industrie avait conduit à la juxtaposition de plusieurs corps d'inspection et de contrôle dont l'existence séparée se justifiait de moins en moins. La modernisation de la gestion publique avec notamment la LOLF amène au dépassement des différences traditionnelles entre contrôle économique et financier et contrôle financier. Cette modernisation en outre appelle des interventions d'étude de conseil et d'audit selon des méthodes renouvelées.

Dans ces conditions nous n'avons aucune objection sur le mouvement de réforme que les textes présentés vont permettre.

En revanche nous avons des observations et des questions sur un certain nombre de dispositions de ces textes. Nous avons fait valoir lors de la présentation des textes d'organisation devant le CTPC nos propositions d'amélioration pour un meilleur brassage des cultures et des compétences. Les observations que nous allons formuler ont pour souci une meilleure adaptation de la gestion du corps aux différentes missions qu'il est appelé à remplir.

Nous regrettons tout d'abord que l'on soit revenu sur la possibilité d'un recrutement ouvert attachés qui avait été initialement retenu dans les groupes de travail. Nous avions pour notre part soutenu l'idée d'une ouverture ciblée aux attachés principaux sous statut d'emploi de chef de mission afin d'assurer un déroulement de carrière à des agents dont l'expertise est souvent très utile à l'accomplissement des missions. Pour l'avenir, la question de la reconnaissance de cet apport doit être posée pour attirer et conserver les agents compétents. En toute hypothèse, il convient que le nouveau service soit véritablement en charge de la gestion des collaborateurs qui ne sont pas membres du corps. Parmi ces collaborateurs une question spécifique se pose pour les administrateurs civils actuellement affectés dans les services concernés par la fusion et dont quelques uns auraient pu rejoindre le nouveau corps lors de sa constitution.

On constate comme un point positif que le passage à la première classe des contrôleurs généraux de deuxième classe puisse se dérouler de façon linéaire. Il nous semble toutefois que tout en préservant des niveaux de nomination différents il aurait été préférable de ne créer qu'une seule classe de contrôleurs

généraux pour assurer une meilleure unité du corps vis à vis de l'extérieur. Cette distinction des deux classes ne correspond en effet à aucune nécessité budgétaire ou fonctionnelle.
L'institution de la règle dite du « promu promouvable » pour passer à l'échelon spécial de la première classe peut constituer un facteur de fluidité dans la gestion du corps et d'amélioration par rapport aux règles actuelles qui conduisaient très rapidement à une impasse. Mais les effets positifs attendus ne seront effectifs que si le ratio retenu est adapté à la situation réelle. Celle ci est actuellement caractérisée par de longues années d'attente. Il convient donc que lors de la mise en place un ratio adéquat soit prévu pour revenir ensuite à un ratio de un sur trois évoqué dans les groupes de travail.

Nous avons noté la rédaction de l'article 6 qui semble ouvrir la possibilité soit d'une intégration immédiate ou ultérieurement au terme d'une période minimale de trois ans. A quoi correspond cette période de trois ans ?

Le décret portant statut d'emploi de chef de mission constitue une amélioration sur les plans juridiques et statutaires par rapport à la situation actuelle. On peut relever que cette consécration intervient au moment où la notion de mission évolue et ne renvoie pas forcément à une entité organique facilement identifiable. Les équipes qui devront être constituées nécessiteront sans aucun doute un responsable mais leur géométrie et leur pérennité sera pour nombre d'entre elles évolutives. Si le besoin d'un responsable est incontestable, le support constitué par le statut d'emploi ne nous semble pas le plus approprié. Nous pensons que ce statut d'emploi pourrait se révéler dans le nouveau contexte d'élargissement des métiers juridiquement fragile. De plus, il créera en gestion des situations particulièrement difficiles.. C'est la raison pour laquelle nous pensions que pour reconnaître cette fonction de responsable il serait préférable de créer un échelon statutaire supplémentaire puisque des précédents existent par ailleurs. On peut souligner au demeurant que cette proposition ne fait pas obstacle à des nominations directes telles que prévues dans le statut d'emploi. »

- **Les votes**

Décret de création du corps
Pour CFDT, Abstention CGT, FDSU, FO

Statut d'emploi des Chefs de mission
Abstention CFDT, CGT, FDSU, FO.

Paris, le 5 octobre 2004

Courriel : federation@cfdt-finances.fr **Site internet : http://www.cfdt-finances.fr**
Téléphone : 01 56 41 55 41 - Télécopie : 01 56 41 55 59