

Compte-rendu du
COMITE TECHNIQUE PARITAIRE MINISTERIEL
siégeant en formation commune
(CTPM santé, solidarités, cohésion sociale, ville, sports, jeunesse et vie associative)
du mardi 14 décembre 2010
- 14h30 / 18h -

Les deux points à l'ordre du jour, présentation des projets annuels de performances (PAP - annexes au projet de loi de finances pour 2011) et point sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) était inscrits seulement pour information (évidemment ...).

La séance était présidée par Emmanuelle WARGON, secrétaire générale (SG) des ministères sociaux, accompagnée des directeurs de cabinets des cinq ministres ou secrétaires d'Etat concernés (santé-travail, solidarités-cohésion sociale, sport, ville, jeunesse et vie associative ¹), des directions d'objectifs et de moyens correspondantes, et de leurs collaborateurs (soit environ 40 personnes). La parité syndicale était représentée par 28 personnes. Aucun de ministres ou secrétaires d'Etat concernés n'avait pu être présent (apparemment, ils étaient tous à l'Assemblée Nationale).

Comme cela a été indiqué de diverses manières et par plusieurs syndicats (dont le SEJS et le SNAPS, pour l'UNSA), ce mode d'organisation pose problème dans la mesure où sont réunis autour d'une même table des ministères aux politiques très différentes dont le seul point commun est de disposer du même programme soutien : "... car ces ministères sociaux sont solidaires dans leur programme support." (E. WARGON).

Quand les politiques sont évoquées, objet naturel d'un dialogue social en CTPM, seuls certains sont concernés. Avec cet effectif pléthorique, le temps de parole de chacun en est donc réduit, d'autant plus que, hormis l'UNSA, les organisations syndicales présentes ont abusé de longues déclarations liminaires, jusqu'à 15h30, alors que les directeurs de cabinets présents devaient partir entre 16h et 16h30. Certaines ont d'ailleurs clairement indiqué que c'était "pour être sur la photo" (i.e. : pour que leurs déclarations soient inscrites au procès verbal, pour l'Histoire ...).

Leurs propos, néanmoins pertinents bien que très généraux, ont critiqué la RGPP, la baisse des moyens de l'Etat, la dégradation des services publics et les souffrances des agents au travail. Mais ils n'étaient pas nouveaux et se faisaient au détriment d'une possibilité de dialogue plus riche avec les directeurs de cabinets respectifs sur les points inscrits à l'ordre du jour. Est-ce une tactique ? Est-ce une bonne tactique ?

I - Présentation des PAP

Sans commentaire sur ces propos liminaires, la SG interministérielle a donné la parole successivement aux directeurs de cabinets présents. Ces derniers ont en général repris et/ou commenté la note (particulièrement succincte) de présentation de leur PAP, diffusée quelques jours avant (cf. p.j.), ou le transparent remis en séance (2 pages pour le secteur JVA, 3 pour le sport).

Pour le secteur du sport, Judith JIGUET a indiqué l'attachement de la ministre au dialogue social, l'importance d'être redevenu ministère de plein exercice, l'importance des valeurs du sport pour la société. Elle a rappelé les trois objectifs ministériels déjà énoncés dans les discours (déjà rediffusés par le SEJS) de la ministre aux chefs de services et d'établissement : France, nation sportive ; France qui gagne ; sport sain. Elle a indiqué que le budget était en hausse (ce qui est contestable - cf. analyse SEJS du 23 octobre et rapport parlementaire n° 2857, annexe 43 de novembre 2010) et que l'aide aux fédérations sportives serait reconduite (au plan national, sans doute). Elle a également mentionné l'organisation d'un concours de recrutement d'inspecteurs de la jeunesse et des sports (IJS) en 2011 (enfin, après 5 ans de suppression ...) et de professeur de sport (PS).

Pour le secteur de la jeunesse et de la vie associative, Alexandre MONTAY a évoqué les priorités du PAP (service civique, expérimentations ...). Pour l'UNSA-éducation, le SEP (Denis ADAM) a rappelé nos critiques syndicales déjà énoncées le 23 octobre ou en CTPM, le 4 novembre (CR déjà diffusé).

Les débats avec les organisations syndicales (OS) ayant été prévus après les interventions successives des directeurs de cabinet, J. JIGUET avait déjà quitté la séance quand le SEJS a pu intervenir sur le budget du ministère des sports (quant au SNAPS, il avait quitté la séance à 16h55, pour manifester sa désapprobation sur l'organisation de ce CTPM).

¹ Marguerite BERARD-ANDRIEU pour le ministre du travail et de la santé, Gilles LAGARDE pour la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, Judith JIGUET pour la ministre des sports, M. HOTTIAU pour le ministre de la ville, Alexandre MONTAY pour la secrétaire d'Etat chargée de la jeunesse et de la vie associative.

Intervention du SEJS

Le SEJS a d'abord regretté, avec une telle organisation de ce CTP, de ne pouvoir répondre de vive voix à Mme JIGUET ; il transmettra donc ses propos, ou certains d'entre eux, ultérieurement par écrit.

Revenant à l'ordre du jour de la séance, il a souligné les grandes modifications de structure affectant la présentation du PAP de la mission "Sport, jeunesse et vie associative". Plus de la moitié des crédits de la mission, dont les crédits de rémunérations des personnels, essentiels à la réussite des politiques publiques dans ces secteurs, sont transférés dans une autre mission (Solidarité, insertion et égalité des chances), puis fusionnés (programmes 124 et 210), puis morcelés (programmes 333 et 309), sans que les clés de répartition soient indiquées dans le PAP. Ces mesures sont sans doute des mesures de simplification budgétaire pour se caler sur une organisation administrative devenue particulièrement compliquée du fait de la RGPP et de la RéATE, mais cela nuit gravement à la lisibilité des informations, tant pour le Parlement que pour le citoyen, en pleine contradiction avec les objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la RGPP.

S'agissant des crédits, contrairement aux propos de Mme JIGUET, à structure constante, ils sont de nouveau en baisse, de 14,4 % par rapport à l'année précédente, pour le sport, et de 16,8 % pour le secteur JVA, le service civique "siphonnant" une grande part des moyens d'intervention antérieurs. Quant au CNDS, toujours sollicité pour compenser les crédits budgétaires en diminution (pour la première fois, cette année, ces crédits sont plus importants que les crédits budgétaires). Il faut souligner toutefois que ce ne sont que des prévisions de recettes, devenues maintenant plus aléatoires, du fait de la concurrence des jeux en ligne, et que l'on commence à "racler les fonds de tiroirs", en prélevant le fond de roulement du CNDS pour compenser. On ne pourra continuer encore longtemps cet exercice dangereux.

Le résultat de tout cela se fait au détriment de l'action territoriale, donc au détriment des moyens des nouveaux services que l'on vient à peine de mettre en place et, *in fine*, au détriment du rôle de régulation de l'Etat.

Dans ce contexte de pénurie, le SEJS s'étonne qu'au titre de 2010 plus de 12 millions d'€ aient été amulés (cf. décret du 30 novembre 2010), dont plus de 4 M€ sur le titre 2 (moyens de rémunération).

S'agissant des emplois, le PAP prévoit une nouvelle suppression, de 278 en 2011. Le SEJS regrette non seulement cette suppression, mais aussi le fait que les documents budgétaires sont particulièrement imprécis sur ce sujet, plus encore depuis la mise en place de la LOLF, ce qui est paradoxal. Le SEJS réclame un "schéma des emplois", et non pas un "schéma (de suppression) des emplois", sens donnée maintenant à cette expression par l'administration (ce qui est bien significatif !), c'est à dire une répartition des emplois par corps, leur répartition géographique, et les perspectives d'évolution.

Malheureusement, le SEJS en vient à se demander si ce schéma des emplois a encore un sens, dans le contexte de la DNO qui a été adressé début novembre aux services déconcentrés (en oubliant par ailleurs les établissements du réseau J&S). En effet, il semble que les suppressions d'emplois imposées aux services déconcentrés (418, si l'on fait la différence entre le plafond d'emploi 2011 et celui de 2010) se font maintenant globalement, "à l'aveugle", quel que soit le ministère d'origine des agents, leurs métiers ou leurs missions, ce que ce programme soutien commun permet maintenant. C'est très grave ; cela interroge sur l'origine de la décision (administrative ou politique) et sur les conséquences pour la mise en œuvre des politiques de chaque ministre concerné.

Pire encore, selon les informations qui remontent des DRJSCS, au moins plusieurs d'entre-elles devront supprimer plus d'emplois qu'il n'y aura de départ effectif en retraite, soit plus de 2 sur 2 ! Comment peut-on en arriver à de telles incohérences de gestion prévisionnelle des effectifs ?

Il apparaît aussi que les taux de suppressions d'emploi sont très inégalement réparties ; à titre d'exemple, elles frappent davantage les DRJSCS, les DDCS et les DDCSPP que les ARS. Ces dernières semblent disposer d'une vision prospective à moyen terme qui n'est pas donnée aux services déconcentrés. Dans le contexte actuel, particulièrement difficile, déjà souligné par les OS, ces discriminations sont très mal vécues.

Enfin la répartition des effectifs par corps atteint un niveau si bas dans les services qu'il ne devient plus possible de mettre partout en œuvre les politiques ministérielles définies à la fois par les décrets fixant les attributions de ces services et les politiques ministérielles annuelles. Ainsi 24 DDI n'ont plus d'IJS, 21 DDI ne disposent que de 3 ou moins de 3 personnel technique et pédagogique (PTP) sports, etc.

Cela justifie *a posteriori*, bien malheureusement, les préconisations de répartition d'emplois faites par le SEJS avant la mise en place de la RGPP, dont il n'a pas été tenu compte. Cela risque aussi de nuire au "dialogue de gestion", certains RBOP pouvant avoir tendance à répartir inégalement la pénurie, en "priviliégiant" leur propre service.

Malgré quelques efforts de présentation, la DNO 2011 est une juxtaposition de politiques ministérielles distinctes, sans grands liens entre elles, ignorant totalement la question de l'adéquation "missions / moyens".

La DRH ayant par ailleurs remis en séance, pour la première fois, un document relatif aux "mesures catégorielles financées en 2011" à partir du "retour catégoriel" lié au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le SEJS a souligné qu'il s'agissait là de prévision, et qu'il vérifiera notamment si les demandes de progression des avancements de grades sont bien suivis d'effets. Il a noté à ce sujet que la DRH a indiqué en séance avoir relancé les directions chargées du budget et de la fonction publique sur le taux de promotion des IJS, suite aux demandes réitérées des syndicats représentés en CAP. Le SEJS a demandé de pouvoir disposer du "réalisé", c'est à dire du même document pour 2010.

Réponses de l'administration

Les directeurs de cabinet ayant quitté la séance, la secrétaire générale interministérielle et les directeurs des directions de moyen (François CARAYON pour la DAFJS, Michèle KIRRY pour la DRH) ont apporté quelques éléments de réponse, notamment les suivants pour ce qui concerne les secteurs SJVA.

Emmanuelle WARGON a considéré que le "*sens*" du réseau déconcentré interministériel (autour de la cohésion sociale) des DRJS, DDCS et DDCSPP "*était à construire progressivement, et qu'il était en train de se développer*"; qu'il fallait également développer les liens entre ARS et DRJSCS (forme de reconnaissance que "tout ne va pas si bien que ça" et que "la fusion dans la cohésion sociale n'est peut-être pas très pertinente" ?)

Elle a reconnu qu'il était "*difficile de faire face à toutes les missions*", et que, "*du coup, on réfléchit à abandonner certaines d'entre-elles, pour permettre une adéquation missions / moyens*" (ce qui est une reconnaissance du problème pointé par le SEJS, mais une réponse partielle et indirecte sur la répartition territoriale des effectifs, entre le niveau régional et départemental).

Elle a indiqué que l'absence d'envoi de la DNO aux établissements du réseau J&S n'était qu'un "*simple oubli*", involontaire, et qu'il y serait remédié.

Elle a contesté le nombre de suppressions d'emplois dans les services déconcentrés, qui serait de 236 et non de 418 (Le SEJS lui a rappelé en aparté que même si sa lecture du nombre de suppressions était peut-être inexact, du fait de la présentation peu lisible des données dans la DNO, il n'en demeurerait pas moins vrai que plusieurs DRJSCS lui indiquait que cela pouvait dépasser le nombre de départs en retraite effectivement prévisible par service. Elle s'est engagée à vérifier ce point). Elle n'a pas répondu à la question relative aux disparités de suppression d'emplois par secteur, ni au niveau où la décision était prise.

François CARAYON (DAFJS) a reconnu la pertinence de l'analyse de la présentation budgétaire du SEJS "*reconnaissant humblement que l'exercice a été très compliqué*".

Il n'en a pas précisé pour autant les clés de répartition ... S'agissant des crédits annulés, il n'a répondu que pour ceux du titre 2, précisant qu'1,9 M€ correspondait à la réserve de précaution de 0,5 %, qui "*n'avait pas vocation à être utilisée*", et que "*2,6 M€ correspondait à une somme non utilisée une fois les rémunérations payées*" (Nota : il s'agit évidemment des rémunérations principales, indiciaires). Rapportées à la masse salariale, il a indiqué que cette annulation de crédits correspond à 1,1 %, "*marge d'incertitude acceptable*".

En l'absence de la directrice de cabinet et malgré la présence (silencieuse) des directions d'objectifs, il n'y a pas eu de réponse sur la baisse des moyens dénoncée par le SEJS, ni l'illisibilité grandissante des documents budgétaires.

La DRH n'a pas répondu sur une présentation d'un schéma des emplois (tel que défini par le SEJS) par corps. Elle a simplement précisé que le nombre d'IJS recrutés en 2011 sera proche de celui des services maintenant dépourvus, et qu'ils y seront affectés. Elle n'a pas pris d'engagement sur une présentation des retours catégoriels 2010.

II - Point sur la RGPP

Emmanuelle WARGON a commenté un document remis en séance sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les secteurs santé, solidarités, cohésion sociale, jeunesse/vie associative, sports et ville. Ce document n'était que la reprise, résumée, des orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin, pour ces secteurs ministériels. Elle a précisé qu'ils s'agissait en général d'orientations 2011 pour mise en œuvre 2012 et 2013, et "*qu'il ne fallait pas aboutir à une suraccumulation de mesures*" (critique implicite de la méthode de la RGPP ?).

Intervention du SEJS

Le SEJS est intervenu pour souligner l'intérêt de principe d'avoir cette discussion en CTPM, bien que ce soit six mois après la publication de ces mesures ... Il a regretté ne pas avoir eu communication des documents supports

avant le CTPM (E. WARGON s'est engagée à "faire mieux la prochaine fois") et a demandé d'en avoir communication informatique au moins après (pour diffusion à ses membres).

Il a indiqué par ailleurs qu'il était difficile de se prononcer en séance sur ces orientations, tant elles étaient générales, imprécises ou pleines de sous-entendus non explicites. A titre d'exemple, il a cité la formulation : "*Faire évoluer les missions sur la base d'un schéma d'organisation cible pour les différents niveaux territoriaux*".

Le SEJS considère qu'il y a là la reconnaissance de ce qu'il a dénoncé depuis le début de la RGPP. On a mis "la charrue avant les bœufs", en se précipitant sur des modifications de structures et des suppressions d'emploi, sans procéder préalablement à une "révision des missions", présentée pourtant par le gouvernement comme la première étape de la démarche.

Par ailleurs les ministres, secrétaires d'Etat et directeurs de cabinets qui se sont succédé ont toujours dit "*qu'il n'y avait pas à s'inquiéter*" car "*les missions seraient maintenues*". Le second point est formellement vrai, car elles figurent dans les décrets d'attribution des nouveaux services, mais, bien au contraire, cela est encore plus inquiétant, car il n'y a maintenant plus les moyens humains pour les réaliser, ce que constate de fait cette expression (Comme le SEJS l'a déjà indiqué, ce sera une bonne raison pour dire que les fonctionnaires ne font pas leur travail, et pour continuer à en supprimer ...).

Le gouvernement se trouve donc contraint de supprimer des missions, de la plus mauvaise manière qui soit, à partir des moyens humains qui lui restent, au détriment de tout débat démocratique sur ce que doivent être maintenant les missions de l'Etat.

(Aucun membre de l'administration n'a répondu à cette intervention).

Motion syndicales

Bien que les questions inscrites à l'ordre du jour n'étaient que pour information (donc sans vote), et non pour avis, fidèles à leurs habitudes (cf. le CTPM du 4 novembre, au sujet de la PFR), certains syndicats (FO et la CGT, notamment) ont voulu faire voter une motion ainsi rédigée par FO : "*Le CTPM condamne la mise en œuvre de la RGPP 1 et 2 présentée au CTPM de ce jour et ses conséquences dramatiques sur les personnels, les services, et les services rendus aux citoyens*". Le règlement du CTPM le permettant, l'administration l'a mise au vote, bien que cette motion ne corresponde à aucun point de l'ordre du jour.

Cette formulation conforme à des positions déjà prises antérieurement par le SEJS (qui, à titre d'exemple, s'est prononcé contre les décrets créant les nouveaux services déconcentrés ou supprimant des établissements, quand il y avait des votes inscrits à l'ordre du jour), et bien que ce vote n'apporte rien de plus au débat (si ce n'est de donner une éventuelle bonne conscience pour certains), il a voté cette motion avec les autres organisations syndicales.

Comme il fallait s'y attendre, l'administration a voté contre.

Commentaires du SEJS :

On le sait bien, les CTP ne sont qu'une forme particulièrement pauvre et formelle de « dialogue social », instances minimum et obligatoires. En général les textes soumis à vote sont dans leurs formes terminales, parfois déjà soumis au Conseil d'Etat. Ils ne peuvent plus faire l'objet de modification, ou à la marge, pour des reformulations de détail. L'intérêt de ce CTPM, qui n'avait à son ordre du jour que des points pour information (le vote du budget n'est pas de la compétence du CTPM et il avait déjà été adopté par le Parlement) résidait essentiellement dans la possibilité de rencontre et de dialogue, pour la première fois, avec les directeurs de cabinet, à défaut de nos ministres ou secrétaire d'Etat des secteurs S, J & VA (ils n'ont pas encore répondu à nos demandes d'audience ...). Pour cette raison, notamment, le SEJS s'est prononcé contre le boycott de ce CTPM, que préconisaient d'autres syndicats.

L'organisation de la réunion, regroupant tous les ministères ayant les mêmes programmes soutiens en commun, outre le fait qu'elle renforce les interrogations du SEJS sur ce qui prime maintenant (l'administratif plutôt que le politique, les directions de moyens plutôt que les directions d'objectifs), ne facilitait pas, objectivement, ce dialogue.

Volontairement ou non, par leurs longues et bien générales logorrhées, certains responsables syndicaux (que l'on ne nommera pas par courtoisie), n'ont fait que réduire un dialogue social déjà bien compromis. Ce n'est pas nouveau, mais c'est toujours bien dommage.

Il en reste qu'un peu à la marge il a été possible d'obtenir certaines informations ou certaines réponses partielles, dont le présent compte rendu a essayé de faire état.

Compte rendu rédigé par Michel CHAUVEAU (SEJS)