



Éléments sur la transformation d'administrations en Agence de Service Public (ASP)

1. Une idée qui peut apparaître séduisante mais...

La "communication" (ou plutôt la propagande) gouvernementale promeut depuis l'été 2007 la création d'agences de service publics. La transformation d'administrations ou de pans entiers de services en « agences » est souvent présentée comme une simple modification de statut indolore, incolore et sans douleur. Cette « transformation » n'ayant aucun impact sur les missions des services, sur l'organisation mise en place et sans impact sur les personnels en place. Il s'agirait d'avoir des structures « plus autonomes et plus réactives en recentrant sur un coeur de mission les compétences publiques d'un domaine ». Il est aussi mis en avant la rationalisation des moyens avec la capacité pour l'agence de rechercher des ressources complémentaires et une plus grande facilité dans les recrutements. De même, les défenseurs de la transformation en agence mettent en avant l'opportunité de se mettre ainsi à l'abri de la RGPP et autres attaques des missions publiques. Bref que du « bonheur » : des moyens de fonctionnement et des recrutements plus faciles. Cet affichage peut séduire de prime abord et nous pourrions nous dire « qu'importe le statut si les missions de service public et nos métiers subsistent ». Pourtant ce processus d'« agencification » est un miroir aux alouettes et constitue un véritable danger pour le service public républicain et pour l'emploi public.

2. Idée reçue n°1 : La transformation en agence ne changera rien puisqu'elle s'appuiera sur le statut de Service à Compétence Nationale

Il existe une très grande variété de régimes juridiques possibles pour des agences : de l'EPA à l'EPIC en passant par le SCN. Pourtant, les promoteurs des agences de service public n'entendent pas s'appuyer sur les possibilités existantes mais veulent modifier le statut de SCN pour l'appliquer à ces agences. Plusieurs projet de nouveaux SCN émergent déjà : SCN sur l'informatique du MEEDDAT, SCN en charge de la gestion du corps des IPEF, les CMVRH... Cet « effet de mode » du recours au SCN n'est pas le fruit du hasard !

Petit rappel : Les services à compétences nationales ont été mis en place par un décret du 9 mai 1997 modifié par décret du 30 juillet. Ils se situent à mi- chemin entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Ils remplissent des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de prestations de service ainsi que tout autre mission à caractère opérationnel. La création s'effectue par arrêté ministériel s'agissant d'un service rattaché à un directeur d'administration centrale.

Dans ces conditions pourquoi on peut se demander pourquoi une modification du statut ? A ce jour, en l'absence du projet de décret (la dernière modification du 30 juillet a transféré à chaque ministère la signature des décrets précédemment pris par le Conseil d'Etat), nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses mais qui s'appuient sur une analyse des annonces gouvernementales :

- Permettre la création de SCN interministériels : cette façon les rendre totalement autonome hors de tout pilotage ministériel
- Création d'un budget propre qui ne seraient pas rattachés à des départements ministériels et allègement du pilotage par les DAC : « Contractualisation unilatérale » poussée à l'extrême (on alloue un budget -par exemple sur 5 ans- fixe quelque soit l'évolution des objectifs, des besoins...)
- Augmenter l'autonomie de gestion : en autorisant le recrutement de droit privé
- Association d'« extérieurs » dans la gouvernance de l'agence : associations, secteur privé, lobby, élus locaux...
- Facilitation de la création, disparition, fusions de ces agences : c'est de fait précariser la structure

Le statut envisagé pour les agences se situera donc entre le SCN et les Etablissements Publics avec les plus mauvais aspects des deux statuts : détaché du pilotage de l'administration mais pas assez autonome pour être à l'abri de l'arbitraire de certaines orientations politiques et sans indépendance en terme de viabilité de la structure.

A noter que la modification du statut de SCN aura certainement des implications sur les SCN qui existent déjà au MEEDDAT : SETRA, SCHAPI, IFORE...



3. Idée reçue n°2 : Devenir une agence sert de bouclier à la RGPP et aux délocalisations

A l'intérieur de la maison MEEDDAT, certains nous « vendent » le statut d'agence « Route France » ou le transfert des agents de la voie d'eau vers VNF transformé en agence. L'argument de « vente » est de dire : on ne change rien à l'organisation territoriale, il n'y a pas de mouvements d'agents et cela nous met à l'abri de la RGPP et de la « casse organisée » de l'Etat. Il s'agit d'une vue à très très court terme : l'argument « pour se mettre à l'abri des attaques contre les structures de l'Etat, il faut se mettre à l'écart de l'Etat » porte déjà en soi une contradiction.

De plus, les réformes actuellement menées relèvent plus du dogme que de l'analyse objective et partagée : Si pour introduire la question des valeurs de la fonction publique on nous vend la fusion UNEDIC/ANPE alors que les agents concernés ne sont pas fonctionnaires ! Alors il serait naïf de croire que l'étiquette agence serve de bouclier.

A titre d'illustration, on peut citer les combats de nos camarades de l'établissement public Météo-France qui voit ses implantations territoriales disparaître et de l'ONF qui fait partie de la charrette des délocalisations.

4. Idée reçue n°3 : Une agence ne remet pas en cause le statut d'agents publics

On nous présente comme évidence que le statut d'agence ne remet pas en cause le statut de fonctionnaire. S'il est probable que ces agences puissent accueillir des fonctionnaires au moment de leurs créations, il n'en est pas moins vrai qu'une véritable attaque du statut général de la fonction publique se cache derrière ce processus d'agencification.

En effet, les comparaisons internationales sur le développement des agences montrent que le corollaire du développement des agences est le rapprochement de l'emploi public et de l'emploi privé. Dans les « attendus » de cette réforme, la souplesse des recrutements est mise en avant. Ainsi, le maintien d'un statut « Etat » sera permis pour intégrer dans un premier temps les agents publics à l'agence puis au fur et à mesure le recrutement discrétionnaire de droit privé se développera comme cela a été annoncé comme perspective de réforme de la fonction publique (cf. discours du Président à l'IRA de Nantes). Le risque est donc que très rapidement, les agents publics deviennent minoritaires dans ces structures qui constitueront l'essentiel de l'organisation de l'Etat.

Cette remise en cause du recrutement de fonctionnaires pour assurer les missions de service public est une remise en cause fondamentale des tous les principes constitutifs du service public républicain au-delà des garanties individuelles et collectives des agents concernés.

5. Idée reçue n°4 : Une agence permet de garantir le maintien des missions de services publics

Enfin, l'impact le plus important du développement généralisé des agences est la remise en cause sur service public républicain de l'Etat.

Tout d'abord, la logique de recherche de compléments (voir de totalité) de financements propres de ces agences mènera inéluctablement à une inégalité de droit des citoyens devant ces administrations. Ce besoin de financement risque donc de se traduire par des taxes, péages, redevances transformant ainsi des services faisant l'objet d'une redistribution pour les citoyens en services payants pour des consommateurs.

L'autre impact est la multiplicité de structures éparses et autonomes faisant l'objet d'un pilotage très léger par l'Etat. Ces différentes agences auront donc leurs logiques bureaucratiques propres qui ne seront pas compatibles avec la nécessaire cohérence dans la conduite des politiques publiques. En effet, l'Etat ainsi désengagé n'aura plus les moyens d'assurer les coordinations, harmonisations, arbitrages pourtant indispensables. Certes, une agence tout comme un service spécialisé n'aura pas de vision d'ensemble au niveau de la totalité des politiques publiques de l'Etat. Toutefois, la structure administrative actuelle implique par essence une transversalité, une approche territoriale, une prise en compte au sens le plus large des politiques publiques. La multiplication de ces nouvelles structures risque donc de généraliser des « baronnies » à l'image des agences de l'eau qui fonctionnent en toute opacité. Ce serait donc la fin des politiques publiques au profit de la superposition d'intérêts bureaucratiques.