# ANNEXE 7

# SYNTHESE DES ENTRETIENS ET DOCUMENTS TRANSMIS PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES

# SOMMAIRE


**1. UNE DEMARCHE TRES VITE REJETEE ..... 1**

1.1. La nécessité de réformer l'Etat n'est pas contestée ..... 1

1.2. La méthode RGPP est unanimement critiquée ..... 3

*1.2.1. La critique première vise la logique du « tout-budgétaire » ..... 3*

*1.2.2. Le pilotage sans concertation est également dénoncé ..... 4*

*1.2.3. La place accordée au privé a choqué ..... 5*

*1.2.4. La méthode RGPP est apparue révélatrice d'une volonté d'affaiblir l'Etat ..... 5*

**2. DES EFFETS JUGES DESASTREUX SUR LES AGENTS ET SUR LE SERVICE PUBLIC ..... 6**

2.1. La RGPP s'est avérée douloureuse pour les agents ..... 6

*2.1.1. La baisse des effectifs a provoqué une dégradation des conditions de travail ..... 6*

*2.1.2. Les outils d'accompagnement du changement sont jugés défaillants ..... 7*

*2.1.3. Le pilotage par la performance a accentué le malaise ..... 7*

*2.1.4. Les réformes ont contribué à accroître les inégalités entre agents ..... 8*

*2.1.5. L'encadrement paraît déstabilisé ..... 9*

*2.1.6. Le déficit de formation fragilise le management ..... 10*

*2.1.7. La gestion des ressources humaines est considérée comme déficiente ..... 10*

*2.1.8. La RGPP a généré un mal-être profond parmi les agents ..... 11*

2.2. La qualité du service public semble avoir régressé ..... 11

*2.2.1. La conduite de l'action publique a perdu en lisibilité ..... 11*

*2.2.2. Des missions sont exécutées en mode dégradé ..... 12*

*2.2.3. Le principe d'égalité devant le service public a été perdu de vue ..... 14*

*2.2.4. La simplification et la dématérialisation des procédures suscitent des réserves ..... 14*

**3. UNE AUTRE CONCEPTION DE LA REFORME DE L'ETAT EST ATTENDUE ..... 15**

3.1. Les organisations syndicales appellent à une pause dans les réformes ..... 15

*3.1.1. Elles réclament avant tout un bilan ..... 15*

*3.1.2. Les erreurs commises doivent être réparées ..... 16*

*3.1.3. Il faut réaffirmer la confiance de l'Etat dans ses agents ..... 16*

*3.1.4. Toute approche strictement budgétaire doit désormais être bannie ..... 17*

3.2. La réforme de l'Etat ne doit plus se faire sans les agents ..... 18

*3.2.1. Les organisations syndicales veulent être associées au débat ..... 18*

*3.2.2. Un état des lieux sur les opérateurs publics leur paraît nécessaire ..... 19*

*3.2.3. Elles attendent la restauration du dialogue social ..... 20*

*3.2.4. Elles appellent à une politique rénovée des ressources humaines ..... 21*

En raison du temps qui lui était imparti, la mission n'a pas été en mesure de consulter l'ensemble des organisations syndicales sur leur perception de la RGPP et de recueillir leurs suggestions en matière de méthode pour la réforme de l'Etat.

Elle a fait le choix de solliciter les organisations qui siègent au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, par la voie d'un questionnaire suivi d'un entretien avec les membres de la mission. Certaines organisations syndicales catégorielles ont toutefois spontanément fait parvenir à la mission des analyses qui ont été prises en considération dans la présente synthèse.

La grande richesse des contributions, fruit d'une mobilisation importante des instances syndicales sollicitées malgré la période peu propice au cours de laquelle la mission a mené ses travaux, montre à quel point la RGPP et, plus largement, la question de la réforme de l'Etat sont au cœur des préoccupations quotidiennes des agents. Les membres de la mission souhaitent exprimer leur gratitude aux responsables des fédérations consultées et à tous les adhérents qui ont participé aux contributions.

Ils ont conscience que l'exercice auquel ils se sont livrés peut être source de frustrations pour le lecteur. La richesse et la densité des contributions ne permettant pas une parfaite exhaustivité, la mission s'est en effet résolue à privilégier une restitution de ce qui lui sont apparues comme des lignes de convergence marquantes sur son objet d'étude, c'est-à-dire l'aspect méthodologique de la RGPP, sans aborder les interrogations relatives à la pertinence de telle ou telle mesure, ni restituer dans le détail les nombreuses illustrations étayant les argumentaires des contributeurs.[1]

Certaines des citations qui émaillent ce document sont extraites des contributions écrites transmises à la mission ; d'autres restituent les propos tenus par les représentants syndicaux rencontrés, tels qu'ils ont été compris par les membres de la mission et qu'ils se sont efforcés de rapporter fidèlement.

# 1. Une démarche très vite rejetée

## 1.1. La nécessité de réformer l'Etat n'est pas contestée

Aucune des organisations syndicales consultées ne remet en cause la nécessité pour l'Etat de se réformer, mais elles soulignent toutes que la démarche doit commencer par un questionnement sur les missions du service public, donc par une identification des besoins des populations.

> « *Quels services publics, pour quelles missions, pour satisfaire quels besoins ? Les besoins publics sont toujours aussi forts, même s'ils ont évolués* » (FO)

> *« Il faut replacer les missions de service public au cœur de la réflexion. La finalité de la fonction publique est de mettre en œuvre le service public attendu par nos concitoyens. Le champ du service public, comme les conditions de sa mise en œuvre, doivent faire l'objet d'un débat public »* (CGT)

> *« La bonne manière est de travailler sur les missions, puis d'en déduire des réformes et non l'inverse »* (CFTC)

> *« Nous ne travaillons pas pour nous, mais pour l'usager du service public »* (Solidaires)

[1] La mission a toutefois transmis à Madame la Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique l'ensemble des contributions écrites qui lui sont parvenues.

> *« Il faut d'une manière générale un débat sociétal sur les missions et les politiques publiques. Une révision générale des politiques publiques suppose de commencer par évaluer les besoins »* (CFDT)

Le périmètre pertinent sur lequel il convient de faire porter la réflexion n'est en revanche pas toujours défini de la même manière.

Pour toutes les organisations interrogées, le débat sur les missions à abandonner ou à redéployer doit logiquement conduire à y intégrer une interrogation sur les missions dévolues aux collectivités locales, a fortiori après l'annonce d'une nouvelle étape de la décentralisation.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les organisations syndicales considèrent que la question doit nécessairement être abordée en se préoccupant des trois versants de la fonction publique.

Certains syndicats sont en revanche plus réservés sur une extension du périmètre de la revue des politiques publiques à l'hôpital, au moins dans un premier temps. Les réserves sont plus fortes encore s'agissant des organismes sociaux, du fait de leur autonomie par rapport à l'Etat ainsi que du débat à mener alors sur les cotisations sociales et le financement de la Sécurité Sociale.

Sous ces réserves, le principe d'une revue générale des politiques publiques apparaissait initialement acceptable pour le monde syndical de la fonction publique.

Plusieurs organisations syndicales soulignent à ce propos que l'administration a déjà su faire preuve de sa capacité de modernisation dans le passé et que le terme « réforme » n'était pas, en tout cas jusque là, connoté négativement dans l'opinion des agents.

Le contexte économique difficile dans lequel intervient la réforme n'est pas non plus méconnu :

> « *Il faut tenir compte de la contrainte budgétaire. On ne peut pas la laisser de côté dans le débat* » (CFTC)

> « *La CGT ne s'interdit pas de regarder sous tous les aspects là où il y a une gestion qui n'est pas optimisée »* (CGT)

> « *L'efficacité de la dépense publique n'est pas un sujet tabou. L'absence de maturité des organisations syndicales fait partie des a priori ; les questions d'efficacité et de coût peuvent être abordées avec elle : les partenaires sociaux sont responsables.»* (CFDT)

Cependant les contraintes budgétaires ne doivent pas, aux yeux des syndicats, perturber le cours des réflexions sur l'action publique.

> « *Les contraintes actuelles sur les dépenses ne sont pas une raison pour éluder les questions de fond liées à la réforme. Elles doivent être appréhendées avec leur dimension budgétaire dans une perspective pluriannuelle.* » (CGT)

> « *On ne conteste pas le fait de réformer l'Etat, mais pas dans le but de faire des économies à court terme* » (CGC)

> *« Le débat doit porter sur des sujets sociétaux forts mais il ne faut pas à ce stade le polluer avec des questions de gestion des personnels, ce qui est apparu dans les rares débats initiés autour de la RGPP.* » (CFDT)

« *La véritable question est celle des besoins publics, des missions et de l'organisation publiques qu'ils induisent, puis de leurs financement par le biais d'une véritable réforme fiscale, juste et redistributive…* » (FO)

Considérant que les contraintes budgétaires peuvent aussi s'apprécier au regard de la capacité de l'Etat à se doter des recettes nécessaires à la conduite de son action, la bonne question pourrait être :

« *Quelles sont les ressources à mobiliser pour quelles dépenses ?* » (FSU)

## 1.2. La méthode RGPP est unanimement critiquée

Très rapidement, la démarche de réforme initiée en 2007 semble avoir perdu son crédit initial auprès des organisations syndicales. La méthode retenue fait l'objet d'un rejet unanime en des termes non équivoques :

« *Une méthode exécrable* » (CGT)

« *Une politique brutale de destruction de l'Etat et de la fonction publique* » (FSU)

« *Une très mauvaise démarche* » (CFTC)

« *Une méthode à proscrire* » (UNSA)

« *Une méthode détestable* » (CFDT)

« *Une mise en œuvre brutale et unilatérale* » (FA-FTP)

« *Nous rejetons tout sur la méthode* »(FO)

### 1.2.1. La critique première vise la logique du « tout-budgétaire »

C'est d'abord le glissement d'une approche initiale par les missions à ce qui a été perçu comme **un objectif unique, les économies budgétaires**, qui est dénoncé.

*« L'annonce de la réduction du coût budgétaire de la fonction publique : un objectif dogmatique et mécanique. Toutes les difficultés viennent de la décision de s'occuper d'abord de l'emploi public et non de la réforme de l'Etat.* » (Solidaires)

*«La RGPP est un outil qui assoit la réduction des effectifs. »* (CGT)

« *La réflexion n'a pas intégré les objectifs de politiques publiques – contrairement à ce que ce semblait indiquer le sigle. Et la discussion sur les missions de service public n'a pas eu lieu. L'acronyme RGPP, c'est finalement l'objectif du 1 sur 2 et seulement cela : réduire la voilure, réduire les déficits, c'est tout.* » (CFDT)

« *Dans la première phase de la RGPP, les syndicats n'étaient pas hostiles à la réflexion pouvant être menée, mais le passage d'une réflexion sur les missions à une logique exclusivement économique n'a pas été accepté. La RGPP a été vécue comme un instrument de comptabilité budgétaire.* » (UNSA)

« *Un épouvantable catalogue de réformes sans aucune priorité est apparu avec une ligne générale : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.* » (CFTC)

« *La RGPP a créé une confusion entre la démarche budgétaire et la démarche de réforme. Bien sûr que, compte tenu de la récession qui se profile, le budgétaire doit faire son travail, mais il faut dissocier les deux démarches.* » (CGC)

« *Le but de la RGPP n'a pas été la performance des services (au sens de la qualité du service public et d'un renforcement de ses missions), mais la suppression des postes et la réduction des coûts. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été érigé en dogme ; il a été la figure de proue de la RGPP, sans doute le vecteur de violence le plus palpable faite aux services et aux agents, mais cela n'est pas le seul chantier de démolition de la RGPP.* » (FSU)

### 1.2.2. Le pilotage sans concertation est également dénoncé

Le pilotage de la RGPP est apparu inspiré par des présupposés négatifs sur l'administration et les agents pouvant expliquer **une absence fermement critiquée de concertation et de dialogue social**.

Les organisations syndicales ne limitent pas leurs critiques au défaut de concertation vis-à-vis des agents et de leurs représentants. C'est l'ensemble de la chaîne hiérarchique de l'Etat, jusqu'à son échelon politique, qui leur paraît avoir été mis à l'écart de la réflexion sur le sens comme sur le contenu de la réforme.

« *La RGPP s'est caractérisée dès le départ par un pilotage du sommet ignorant tous les niveaux de débat et de concertation avec les organisations syndicales comme avec le Parlement. Le haut encadrement des ministères a même été marginalisé…Un dialogue imposé de force sans tenir compte de notre culture.* » (CGT)

« *Une machine infernale dont les décisions idéologiques des cinq CMPP ont échappé aux responsables politiques, ministres du gouvernement y compris.* » (FO)

« *L'association des autorités politiques a été très incomplète et a mené des ministres à devoir « s'expliquer » devant des fonctionnaires et des consultants, ce qui n'est pas conforme à notre ordre démocratique.* » (CGC)

« *Les organisations syndicales se sont heurtées à une absence d'interlocuteurs : la RGPP a été une « boîte noire », composée d'interlocuteurs insaisissables. La DGME a refusé tout dialogue.* » (FO)

« *Ce qui nous a beaucoup déplu c'est l'absence de concertation et des décisions unilatérales très mal vécues par les agents sur le terrain. On a fait remonter le niveau de décision au plus haut sans réflexion partagée… Cette absence de concertation a entraîné une démobilisation des cadres intermédiaires, alors qu'on a leur a fait porter la responsabilité de mettre en œuvre une réforme à l'élaboration de laquelle les agents n'ont pas été associés.* » (UNSA)

« *Un dialogue social de façade, sans débat possible sur les objectifs, et contribuant le plus souvent à mettre les agents devant le fait accompli, sommés de se débrouiller...*» (FSU)

« *La démarche top-down valorisant l'expertise du privé, négligeant les contraintes de l'administration et de ses experts, le niveau des décisions associant les décideurs budgétaires, les corps d'inspection...mais pas les personnels concernés, ont conduit à couper la gouvernance des personnels.* » (CGC).

### 1.2.3. La place accordée au privé a choqué

La forte proportion d'**agents contractuels au sein de la DGME** et **le recours à des consultants privés**, aux méthodes jugées inappropriées et qui sont soupçonnés d'avoir été guidés par leurs propres intérêts, ont été également compris comme **une manifestation de défiance à l'égard de la fonction publique**.

> « *La compétence interministérielle était parfois très déficiente (méconnaissance de l'administration non seulement dans son fonctionnement pratique, mais encore dans ses fondements juridiques… Des cabinets pléthoriques ont doublé l'administration et tranché dans le vif sans connaître les missions et les contraintes…La stricte recopie de méthodes du privé a suscité les dysfonctionnements constatés dans les entreprises qui ne savent pas gérer les cabinets d'audits ou de consultants.)* » (CGC)

> « *La méthode a été conçue sur des méthodes du secteur privé supposées performantes et il ne fallait surtout pas travailler avec les fonctionnaires. Ils se sont sentis exclus, persuadés qu'on se méfiait d'eux. Les cadres n'ont pas compris cette méfiance semblant reposer sur l'idée que l'évolution du système ne peut surtout pas s'appuyer sur les acteurs eux-mêmes.* » (CFDT)

> « *Des conflits d'intérêts au cœur de l'Etat avec tous ces marchés confiés aux cabinets de consultants, qui ont aussi des intérêts auprès de ceux à qui sont données les missions abandonnées par l'administration* » (FO)

> « *Une seule mission a disparu, l'ingénierie publique. Si elle a disparu c'est parce que ceux qui ont conçu les réformes sont des cabinets de consultants ; ils ont peut-être pensé trouver là de nouveaux marchés…* » (CFDT)

> « *Les réformes issues de la RGPP visent à stigmatiser les agents publics et à les opposer aux salariés du privé.* » (FO)

> *« Le recours intensif aux cabinets privés est à écarter. Ils n'ont aucune légitimité et ne connaissent pas les métiers.* » (UNSA)

### 1.2.4. La méthode RGPP est apparue révélatrice d'une volonté d'affaiblir l'Etat

Une majorité d'organisations syndicales estime que ces choix méthodologiques étaient finalement révélateurs d'un **parti-pris idéologique** conduisant à une remise en cause des fondements du service public et de la place de l'Etat dans la vie publique.

> « *Les ressorts de la RGPP ont été des affirmations idéologiques : nécessité d'une réduction du périmètre de l'Etat, avec un recentrage sur ses missions régaliennes, d'où la nécessité d'externaliser, voire de privatiser certaines missions.* » (FSU)

> « *Dès le départ, la RGPP se veut l'instrument d'une mise aux normes libérales de la Fonction publique.* » (CGT)

> « *On ne cherche qu'à diminuer la sphère publique.* » (Solidaires)

> « *Il y a une orientation idéologique consistant à donner les missions au privé, soit directement, soit après avoir démontré au terme des réformes que le service public ne réussit pas. La procédure RGPP n'a pas été vécue comme une énième réforme de l'Etat mais comme une attaque en règle des services publics.* » (FO)

« *On a compris la RGPP comme un reproche quant à l'archaïsme de l'Etat d'aujourd'hui, sans poser la question de ce qui ne fonctionne pas et mérite une réforme. Il fallait réformer pour réformer.* » (CFDT)

« *La volonté du gouvernement, c'était d'en finir avec les spécificités françaises de la conception de l'Etat, des services publics et de la Fonction publique telles qu'héritées de la Révolution française et de la Résistance.* » (FSU)

## 2. Des effets jugés désastreux sur les agents et sur le service public

Au-delà des critiques relatives à la manière dont la réforme a été conçue et pilotée, les organisations syndicales consultées expriment le ressentiment à l'égard d'une méthode de conduite de la réforme qui s'est avérée douloureuse pour de nombreux agents et préjudiciable à la qualité du service public. A l'appui de leur démonstration, elles rapportent de multiples témoignages de dysfonctionnements ou de dérives, qui ne se réfèrent toutefois qu'une proportion finalement limitée de mesures au regard de l'ampleur des chantiers et de mesures labellisés RGPP.

Ce sont les réformes ayant touché à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat et, dans une moindre mesure, celles ayant concerné les opérateurs qui cristallisent le mécontentement. Ce sont en effet celles qui ont concerné le plus grand nombre d'agents et c'est aussi là que les plus importants bouleversements ont été enregistrés.

On ne sera donc pas surpris que les organisations syndicales puisent dans la réforme de l'administration territoriale une bonne partie des illustrations des travers qu'elles dénoncent. Il apparaît à cet égard important de souligner l'évocation récurrente de quelques dossiers jugés emblématiques, tel que le sort réservé à l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou encore la situation des services de la jeunesse, des sports et de la vie associative. S'agissant des opérateurs, la réforme de l'ONF, celle de Météo-France et la création des ARS sont parmi les plus fréquemment citées, avec également Pôle Emploi, bien que la création de cet opérateur ne s'inscrive pas dans la RGPP.

### 2.1. La RGPP s'est avérée douloureuse pour les agents

#### 2.1.1. La baisse des effectifs a provoqué une dégradation des conditions de travail

Les organisations syndicales observent d'abord que de nombreuses mesures ont conduit à une dégradation des conditions de travail de certains agents, du fait que la baisse des moyens et des effectifs n'a pas été précédée d'une redéfinition des missions à assurer.

Elles indiquent à ce propos que la réduction des effectifs s'est opérée en s'adossant sur les départs en retraite, lesquels, par hypothèse, ne correspondaient pas toujours à des emplois dont la suppression était possible ou souhaitable. Par exemple, les changements intervenus dans le régime des retraites a conduit plusieurs milliers de fonctionnaires mères de famille à anticiper leur départ ; ce choix, par ailleurs respectable, n'était pas forcément conciliable avec le fonctionnement du service.

De plus, les décisions prises ne leur paraissent pas toujours obéir à des critères rationnels, ce qui, de leur point de vue, aurait pu être évité par une concertation suffisante avec les agents.

« *Les réductions d'effectifs ont été réalisées là où elles faisaient le moins mal, donc pas forcément là où c'était justifié ou possible* » (CFDT)

« *Les adaptations des agents ont été très brutales compte tenu du volume des réductions d'effectifs, sans amélioration du service. Le premier qui s'en va n'est pas remplacé, sans visibilité sur le service et sans cohérence* » (FSU)

### 2.1.2. Les outils d'accompagnement du changement sont jugés défaillants

Pour celles des organisations syndicales qui se sont exprimées sur ce point, les outils disponibles pour accompagner les changements ne sont pas apparus pertinents, ou en tout cas suffisants, pour compenser une dégradation des conditions de travail qui s'est parfois répercutée sur la vie personnelle des agents. C'est tout particulièrement le cas pour les agents des services déconcentrés et de certains opérateurs, à la suite de fusions et des changements d'implantation géographique de nombreux services.

**«** *Les outils RH sont plutôt bien conçus et ils permettent la mobilité. Par contre la boîte à outils RH de la RGPP a été l'occasion de reprendre des outils existants (fusion des corps, mobilité…) et de prétendre qu'ils allaient permettre de mettre en œuvre les réformes. Du coup, le mot « mobilité » est désormais compris comme une mobilité forcée et ces outils sont disqualifiés alors qu'ils étaient précieux. » (CFDT)*

*« La mobilité a été essentiellement contrainte. Les obstacles à la mobilité choisie n'ont pas été levés (recul de la formation continue, confiscation du DIF…) et les cellules de reclassement se sont révélées peu efficaces. »* (FSU)

*« Il faut faire un point sur l'application de la loi Mobilité, afin de voir si les outils proposés ont été utilisés : tout cela est devenu confus et doit être revu avant d'inventer d'autres outils. »* (CFTC)

*« Les mesures de reversement aux personnels des gains de la RGPP ont été soit illusoires soit trop diluées pour que la RGPP soit favorablement perçue. Elles ont quelques fois abouti à compliquer la situation au sein de certains corps, comme dans l'enseignement »* (CGC)

*« La bourse interministérielle de la fonction publique était un outil intéressant, mais il a été mal utilisé. Les ministères y mettent des postes déjà pourvus, ou ceux dont personne ne veut. »* (UNSA)

*« Les fusions de corps n'ont pas eu un effet de mobilité majeure ou d'aération des carrières pour les cadres. Les fusions de corps n'ayant pas été accompagnées d'une véritable réflexion sur l'emploi des agents, elles ont conduit à la constitution de vastes ensembles sans cohérence tandis que les conservatismes perduraient. »* (CGC).

### 2.1.3. Le pilotage par la performance a accentué le malaise

L'apparition corrélative d'outils de **mesure de la performance**, principalement centrés sur des indicateurs quantitatifs, et de **mécanismes d'évaluation** des agents sur laquelle s'adossent certains éléments de la rémunération, contribue, aux yeux de certaines fédérations de fonctionnaires, à renforcer un sentiment de mal-être.

« *Les agents de terrain savent qu'on leur fait faire des choses inadaptées, pour des raisons de rentabilité économique, et ils savent que les critiques exprimées par les usagers et les associations de défense de la forêt sont justes, cela crée une grande souffrance.* » (Solidaires, à propos de l'ONF)

*« On ne sait que mesurer le volume d'activité. La manière de justifier de son travail pour le fonctionnaire est de montrer la quantité de travail effectué, sans considération sur la qualité.* » (CFDT)

*« (…) les méfaits de l'association des suppressions d'emplois, de la politique des objectifs et, encore plus sournois, du dialogue de gestion dans lequel on demande à l'audité de justifier de son échec tout en évacuant bien évidemment les causes en amont de cet échec. »* (CGC)

*« Sommés de maintenir leur activité, de répondre à la crise, aux besoins nouveaux avec des effectifs réduits, les services subissent une pression managériale accentuée, des conditions de travail dégradées – et dans certains cas l'externalisation de leurs missions, vécue comme un désaveu. »* (CFDT)

*« Le dialogue quotidien entre les agents et l'encadrement est empêché par l'existence de l'entretien d'évaluation tel qu'il est conçu actuellement. Les chefs de service ne sont plus à l'écoute, ils ne circulent plus dans les bureaux et ne voient plus leurs agents qu'une fois par an.*» (Solidaires)

### 2.1.4. Les réformes ont contribué à accroître les inégalités entre agents

Les réformes conduites au titre de la RGPP n'ont pas permis, malgré les fusions et restructurations menées, singulièrement dans l'administration territoriale, de parvenir à une harmonisation et à une amélioration globale de la situation des agents. Elles ont au contraire mis en évidence des différences de statuts et de traitements qui sont aujourd'hui mal supportées. De plus, les retours catégoriels promis n'ont pas eu l'incidence escomptée sur le pouvoir d'achat.

« *Sur le plan matériel, la grille de rémunération a continué à s'effondrer avec l'effet du gel du point d'indice. Un grand nombre d'agents se trouvent de ce fait en situation de grande difficulté économique.* » (CGT)

« *Nous sommes loin du « moins de fonctionnaires, mieux payés ». La perte de pouvoir d'achat est historique pour le plus grand nombre et dépasse 15 %, c'est un an et demi de salaire en moins sur dix ans*. » (CGC).

« *Sous couvert d'uniformisation de la structure des primes, la PFR a complètement éclaté les situations. Dans certains ministères la part fixe varie d'année en année, sans changement de poste. Quant à la part résultats, elle heurte profondément, avec des écarts incompris.*» (FSU)

« *Le nouveau mode de rémunération au mérite conduit à une individualisation accrue de la rémunération. La possibilité de modulation forte de la prime au mérite conduit également à des formes de précarisation. Le coefficient du poste de travail est source d'injustice (on ne choisit pas toujours son poste) et de frein à la mobilité (pourquoi abandonner un poste bien coté ?)* » (CGT)

*« La RéATE est ressentie comme à la croisée des chemins, le système étant instable en matière de pilotage et avec des services en voie de structuration dans lesquels il y a une question d'harmonisation de la gestion des personnels qui n'en est même pas aux prémices.* » (CFDT)

*« Des agents de même formation exerçant le même métier avec la même compétence continuent à relever de statuts différents ou de dispositifs très différents au sein d'un même statut (ex : différences indemnitaires entre les administrateurs civils). »* (CGC)

« *Cette communauté de travail qui devait amener une harmonisation de la gestion des agents s'est soldée par un échec. Chaque agent d'un même grade mais issu d'un ministère différent continue d'avoir un déroulement de carrière et un régime indemnitaire différents.* » (FO).

### 2.1.5. L'encadrement paraît déstabilisé

Les organisations syndicales font valoir que les agents d'encadrement sont également touchés par les effets de la RGPP. N'ayant pas été associés à la réflexion, ils ont subi les réformes et n'ont pas pu jouer leur rôle dans l'accompagnement du changement. Dans le même temps, beaucoup se sont éloignés de leurs compétences métier, en particulier à la suite des regroupements ou fusions, laissant les agents de terrain sans référent technique susceptible de les conseiller quand ils rencontrent des difficultés.

*« Sans cadres motivés, associés aux réformes et connaissant bien l'administration, aucune réforme ne peut réussir. C'est ce qui s'est passé : la RGPP s'est traduite par des injonctions inexpliquées (et souvent inexplicables) et « silence dans les rangs ! »* (CGC)

« *Les cadres intermédiaires sont sous la pression, ils se voient fixer des objectifs qui sont contradictoires avec une gestion restée très archaïque et ne trouvent pas la solution pour concilier ces contradictions…Les rétrogradations ont été très mal supportées, la disparition des qualifications, concernant des gens souvent très motivés qui se retrouvent dans la masse également. Tout cela conduit à une accumulation de frustrations.* » (UNSA)

*« Pour les cadres, cela n'a pas été facile non plus, car nombre d'entre eux ont perdu leur poste de responsabilité avec la RéATE. » (CFDT)*

*« La foire d'empoigne pour savoir qui devait être habilité à diriger les DDI a fait des aigris. Ceux qui ont été écartés deviennent des anonymes et les directeurs départementaux dirigent des services dont ils ignorent tout. » (Solidaires)*

« *La difficulté vient du changement de hiérarchie lors des regroupements [Ndlr : référence à la RéATE]. On assiste à l'arrivée de nouveaux cadres, qui ne connaissent pas leur administration, ni sa culture, ni les compétences de ses agents. Or pour un agent, l'appartenance à un ministère donne du sens à son action.* » (FSU)

« *Il faut revoir la logique de management actuellement issue du secteur privé, avec ses objectifs de rentabilité, ce qui ne fonctionne pas pour l'administration. Aujourd'hui le manager transfère par messagerie les commandes de statistiques et les circulaires, sans les digérer et les synthétiser, c'est l'agent qui doit subir tout cela*. » (Solidaires).

### 2.1.6. Le déficit de formation fragilise le management

Les organisations syndicales soulignent qu'il existe au sein de la fonction publique, notamment dans les écoles chargées de la formation initiale des agents, **un déficit dans la formation à la gestion des ressources humaines et au management.**

> *« Le dialogue social doit faire partie d'un cursus obligatoire dans la formation des cadres.* » (Solidaires)
>
> *« Nous avons demandé qu'il y ait une formation dans les écoles de la fonction publique sur le dialogue social ; elle ne s'est pas faite convenablement. »* (UNSA)
>
> *« Il y a un vrai déficit de formation dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans la formation spécialisée : gestion, administration, ressources humaines. »* (CFDT)
>
> « *Cela pose la question de la formation des cadres supérieurs, on leur demande d'être des animateurs d'équipe, mais nous n'en avons pas besoin s'ils ne connaissent pas la profession derrière. On voit des cadres qui surveillent des indicateurs, c'est tout.*» (Solidaires).

### 2.1.7. La gestion des ressources humaines est considérée comme déficiente

Les organisations syndicales estiment que la RGPP a révélé l'absence d'une gestion des ressources humaines structurée au sein de la fonction publique d'Etat. Chaque ministère mène sa propre politique et les plateformes régionales RH, première esquisse d'une gestion interministérielle déconcentrée, n'ont pas eu l'effet fédérateur escompté.

> « *L'absence de corps d'inspection spécialisé dans les ressources humaines et la mauvaise association des corps de hauts-fonctionnaires d'encadrement conduit à une approche dyslexique de la gestion publique, incapable d'en saisir la réalité notamment humaine*.» (CGC)
>
> « *Il faut réfléchir ensemble, quelle gestion de la RH, qui pilote l'avion ?* » (CGT)
>
> *« Est-ce que nous avons des services RH suffisants pour utiliser les outils dont nous disposons déjà ? Il faut sensibiliser les ministères à l'utilisation de ces outils et à leur mise en œuvre par des services RH pertinents et performants. » (CFDT)*
>
> *« Seule une vraie direction RH permettra de parvenir à la mobilité. Or la DGAFP n'a ni la culture, ni l'envie d'être une direction RH de groupe. Il manque un échelon interministériel en matière de RH, chaque ministère a sa vision, sa logique, alors que les textes existent.»* (UNSA)
>
> *« La DGAFP, on ne l'a pas vue pendant la RGPP. Elle est restée dans son cœur de métier d'origine, le statut. Tout ce qui était management de gestion n'a pas été abordé. » (CGC)*
>
> *« Les PFRH, c'était une bonne idée, les gens qui y ont été nommés sont très motivés et ils ont une forte vision interministérielle. Ils ont été très déçus par le manque de moyens qui leur ont été donnés et par les barrières posées par les ministères.»* (UNSA)

*« Les PFRH, ce sont 5 personnes par région, qui ont repris des compétences qui étaient déjà dans le giron du préfet de région (action sociale, formation). Ce ne sont pas des services RH. Elles n'ont pas été sollicitées fortement pour accompagner les agents qui voulaient changer de métier. »* (CFDT)

*« Les plateformes RH régionales sont peu opérationnelles : on ne peut pas faire de la GRH par e-mails… »* (FSU).

### 2.1.8. La RGPP a généré un mal-être profond parmi les agents

La montée des risques psychosociaux, dont les organisations syndicales disent percevoir au quotidien la réalité, leur apparaît la conséquence directe des travers qui viennent d'être rapportés.

« *Au niveau des permanences syndicales, on en arrive à recevoir des gens qui disent envisager le suicide. C'est lourd à porter pour nous, mais très révélateur de ce qui s'est passé !* » (Solidaires)

« *Les syndicats sont de plus en plus sollicités pour soutenir psychologiquement des agents en situation de détresse. Il y a un sentiment d'abandon, une absence d'écoute qui rejaillit à l'occasion des permanences syndicales. L'ambiance générale de la RGPP a été très anxiogène et l'autosatisfaction sur la RGPP très mal supportée.*» (UNSA)

« *Les drames humains n'ont cessé d'augmenter dans tous les services publics : arrêts maladies / stress / dépressions / prise de psychotropes, notamment chez les agents soumis à la « culpabilité du chiffre »/ accidents de travail en augmentation / suicides sur les lieux de travail, en laissant des écrits accusant clairement les réformes et la RGPP.* » (FO)

Ce mal-être est perceptible en particulier chez les agents d'encadrement, qui seraient parmi les plus touchés. Du point de vue des syndicats, c'est aussi la conséquence du recul que les cadres perçoivent dans la qualité des services rendus à leurs concitoyens et face auquel ils se sentent impuissants.

## 2.2. La qualité du service public semble avoir régressé

### 2.2.1. La conduite de l'action publique a perdu en lisibilité

Les organisations syndicales font en premier lieu état d'une perte de lisibilité de l'action de l'Etat, pour les agents comme pour les usagers. Ces derniers sont confrontés à une administration territoriale de l'Etat qui a perdu en cohérence et en proximité.

« *La lisibilité à court terme de l'Etat n'a pas été améliorée et certains choix administratifs paraissent peu lisibles aux usagers.* » (CGC)

« *Les personnels relèvent des ministères et les missions des préfets : ce schéma ne marche pas… Il faut remettre des identifiants ministériels dans les structures qui les ont perdus, il faut redonner la main aux ministères jusqu'à l'échelon départemental, car les agents des services déconcentrés aujourd'hui ne savent plus pour qui ils travaillent et ces services ont perdu en lisibilité aussi pour les élus.*» (CGT)

« *Un sentiment de fort recul du service public sur les territoires, et souvent la difficulté de l'usager pour trouver le bon interlocuteur (ou à le reconnaître derrière la nouvelle appellation). »* (CFDT)

« *La rationalisation de l'intervention de l'Etat sur les territoires constituait un outil intéressant, mais faite sans réflexion préalable, les résultats n'ont pas été à la hauteur des enjeux et la cohérence de l'action de l'Etat n'est plus compréhensible*. » (CGC)

« *Il faut garder un service public qui ait du sens et écouter les citoyens, mais pas à travers des sondages bidons qui plaisent à la DGME.* »(CGT)

### 2.2.2. Des missions sont exécutées en mode dégradé

Selon les organisations syndicales, la RGPP a profondément transformé la relation entre les administrations centrales et les services déconcentrés, sans avoir pris en compte l'objectif de qualité du service.

« *De manière schématique, sur le fond de la réforme, par le double truchement de la LOLF d'une part, mais également des pratiques de contractualisation avec les services territoriaux de l'Etat, c'est à un changement de nature dans la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques auquel on a assisté : l'Etat commande, les services doivent se débrouiller pour la mise en œuvre.* »(FSU)

« *La RéATE a multiplié l'impact négatif de la RGPP. Au-delà de toutes les contraintes déjà évoquées sur les services et les agents, elle a amplifié celles-ci en coupant le lien historique entre les agents et leur ministère de tutelle. Le rôle et la place du Préfet, la nomination des directeurs de DDI par le Premier ministre, ont contribué à accentuer cette perte de sens*. » (FO)

*« L'objectif RéATE, c'était de limiter le nombre de DR, c'était acceptable si l'organisation proposée avait du sens, à savoir la déconcentration des services pour être au plus près des usagers*. »(CFDT)

Les organisations syndicales constatent, en conséquence de ce manque de référence au service rendu, **une baisse de qualité dans l'exécution des missions**. Elles en identifient l'origine dans les réductions d'effectifs, la perte de qualification « métier », l'éloignement de l'usager, ou encore la promotion d'outils de pilotage de la performance inappropriés.

- **La réduction des effectifs**

*« Comme il n'y a pas eu de révision du champ de l'action administrative, c'est finalement aux agents qu'il appartient de choisir, vu les réductions de moyens, les missions qui sont prioritaires ou secondaires.* » (CFDT)

« *Les suppressions d'effectifs constituent une cause majeure de la destruction des missions publiques.* » (FO)

*« L'absence de réflexion sur les missions est démontrée par la question des DIRECCTE et des DDI. Il s'agissait de créer un guichet unique au profit des entreprises, mais on y a mis la répression des fraudes et l'inspection du travail, qui ne sont pas destinés à aider les entreprises. Il s'agit donc d'une mise en commun de missions contradictoires, avec une mutualisation des fonctions supports qui fonctionne mal, des problèmes*

*d'harmonisation…La conséquence est une chute libre dans la qualité des prestations ; ainsi pour les fraudes, on enregistre une baisse des contrôles de 11 % entre 2007 et 2011, une incapacité des préfets à piloter les actions des agents, eux-mêmes persuadés qu'on veut supprimer leur rôle en raison de leur présumée capacité de nuisance. »* (CFDT)

*« Ces services [Ndlr les services CCRF] ne participent plus à l'ouverture des plis lors des appels d'offres dans les marchés publics (même si le montant de ces derniers a pourtant été nettement majoré) ni aux contrôles pour répression de fraudes (d'où le développement du marché illégal tant pour les produits vendus que pour le travail non déclaré). Et pour « boucler la boucle », comme le contrôle de légalité n'est plus d'actualité, ce sont des marchés de plus en plus illégaux qui sont attribués.»* (FA-FPT)

- **Les mutualisations et la distension du lien avec les directions centrales « métier »**

« *La mutualisation des missions au titre de la RéATE a pour effet une perte de compétence métier* » (FSU)

« *Le guichet unique c'est un leurre car il y a une perte d'expertise des conseillers qui accueillent l'usager* » (FSU à propos de Pôle Emploi)

*« La mise en place des DDI sous l'autorité du ministère de l'intérieur a rompu le lien entre le niveau départemental et national, le niveau régional n'étant pas en capacité de répondre. Les mutualisations peuvent avoir du sens, mais pas dans ce cas*. » (FSU)

« *Cette perte de compétence est aussi perceptible dans des corps techniques, du fait d'une politique de fusion des corps menée sans analyse fine des compétences nécessaires à l'Etat* » (CGC)

« *La création des services d'information et de communication en local (SIDSIC) a déshabillé les services (DDI, préfectures). Il y a une perte de proximité et une perte de compétence, sans compter la complexité liée à la facturation interne.* » (FSU)

« *Au niveau départemental la mission de protection des consommateurs s'opère avec beaucoup moins d'effectifs du fait du transfert des autres missions CCR [Ndlr qualité des produits et concurrence] au niveau régional. Mais surtout il n'y a plus de véritable lien fonctionnel entre la structure en région et celle en département.* » (Solidaires)

« *Les DREALE et les DRAAF se sont mises en place et il y a eu transfert des agents du niveau départemental au niveau régional, ce qui a posé des problèmes pour réaliser les missions. Celles-ci ont alors été remontées au niveau régional, ce qui a éloigné le service public de l'usager. Aujourd'hui on constate des lourdeurs et des lenteurs*. » (FSU)

- **Des outils de pilotage qui méconnaissent certaines valeurs du service public**

« *Le pilotage par la « performance » devient brutal dès lors que le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devait s'appliquer quelles qu'en étaient les conséquences* » (FSU)

« *La méthode de management par l'analyse des risques est à abandonner. C'est un bon outil pour les entreprises, mais nous n'avons aucune raison d'avoir une logique d'entreprise, nous ne sommes pas là pour faire du profit. Cette dérive de management*

*conduit à l'absurde. Ainsi, on en arrive à ne plus faire de contrôles fiscaux lorsque le profit attendu, c'est-à-dire l'argent à récupérer, n'est pas à la hauteur des moyens à mobiliser. De ce fait, il n'y a plus d'égalité entre les citoyens et une perte de la notion de service public.* » (Solidaires)

### 2.2.3. Le principe d'égalité devant le service public a été perdu de vue

Les organisations syndicales mettent en évidence que les nouveaux modes d'organisation et de gestion des services ont pour conséquence **une rupture d'égalité,** entre usagers et entre territoires.

« *La RGPP se traduit par un recul de l'accueil de proximité. Elle a également induit des inégalités géographiques de traitement entre les usagers (exemple de la délivrance des cartes grises par les vendeurs professionnels, à des coûts très variables*). » (FSU)

« *Il n'y a plus de lien hiérarchique entre l'administration centrale et les services déconcentrés du niveau départemental. Avec cette césure, il n'y a plus d'universalité du territoire et d'égalité des usagers. Si le directeur de la DDI a d'autres priorités, il ne se sent pas obligé de suivre les préconisations de l'administration centrale. Il va réagir en fonction de sa culture professionnelle.* » (Solidaires)

Elles regrettent que la RGPP ait **manqué de vision sur les territoires** dans son volet relatif services déconcentrés de l'Etat.

« *Le débat sur la présence territoriale de l'Etat n'a jamais eu lieu.* » (FO)

*« En renonçant à associer de façon sérieuse les collectivités locales à cette démarche, l'Etat s'est sans doute privé d'un puissant moyen de légitimer la RéATE.* » (CGC)

« *Il y a eu une série de restructurations imposées aux territoires. Par exemple, une base de défense qui disparaît entraîne des conséquences dramatiques en matière d'emplois induits, d'activités scolaires, culturelles, etc.… On a manqué l'occasion d'une réflexion conjointe avec les collectivités locales, les partenaires sociaux, les habitants. Chacun s'est débrouillé comme il pouvait, et l'Etat n'a pas rempli son rôle d'aménageur du territoire*» (CFDT).

*« Il faut une politique d'aménagement du territoire : il n'y a que les services publics de l'Etat qui peuvent assurer le lien ; il faut donner un coup d'arrêt à cette hémorragie.* » (CGT)

« *Il faut mesurer les externalités négatives des fermetures de structures publiques sur l'économie des territoires* » (FO)

### 2.2.4. La simplification et la dématérialisation des procédures suscitent des réserves

Les efforts consentis pour la simplification des formalités et la dématérialisation des procédures administratives, en ce qu'elles contribuent à une meilleure prise en compte des besoins des usagers, recueillent l'adhésion de principe des organisations syndicales. Celles-ci mettent cependant en garde sur les **risques** que comportent ces évolutions, tant pour les usagers que pour l'administration.

« *Toute la partie réforme des procédures et simplification des formalités de la RGPP ne suscite pas de critiques.* » (CFTC)

« *L'e-administration ne concerne que les usagers ayant accès à l'internet, ce qui exclut les plus défavorisés. Il est essentiel de ne pas laisser des populations marginalisées.* » (CGC)

« *La simplification des procédures est un objectif à rechercher dès lors que l'on garde en mémoire le fait que le service doit être accessible à tous, y compris ceux qui ont besoin d'un interlocuteur humain.* » (CFDT)

*« La e-administration soulève des questions. Certes elle rend le service public plus accessible pour beaucoup. Mais qu'en est-il des personnes en situation précaire ? Le développement de cette nouvelle forme d'administration entraîne une perte de la relation entre les usagers et les fonctionnaires, et une perte d'intérêt pour un travail déshumanisé.* » (FSU)

« *On ne peut qu'être favorable à la e-administration, à condition d'avoir les outils adéquats. Avec la réduction drastique des moyens de maintenance informatique et la dégradation des équipements, les agents de l'Etat se retrouvent moins bien équipés que les usagers, qui sont habitués à avoir des services en ligne performants. Par ailleurs la fraude a augmenté avec les démarches en ligne (ex passeports, cartes grises…) ; il faut avoir les outils de contrôle nécessaires et les effectifs pour les mener.* » (CGC).

# 3. Une autre conception de la réforme de l'Etat est attendue

## 3.1. Les organisations syndicales appellent à une pause dans les réformes

Invitées à formuler leurs suggestions pour l'avenir, les organisations syndicales insistent d'abord sur la nécessité de prendre le temps d'une réflexion sur la situation issue de la RGPP avant d'aborder une nouvelle étape dans la réforme de l'Etat.

### 3.1.1. Elles réclament avant tout un bilan

Du point de vue des syndicats, l'annonce de la fin de la RGPP par le Premier ministre à l'occasion de la conférence sociale a été diversement comprise. Elle doit maintenant se traduire par une prise de position claire sur **le sort des mesures en cours** et par l'élaboration d'un **bilan**.

« *Arrêter la RGPP c'est tout d'abord stopper toutes les mesures non encore mises en œuvre du quinquennat précédent. Il faut ensuite un vrai bilan de l'action menée par les services publics, à la fois ministère par ministère, et par une vision globale ensuite au niveau interministériel* » (FO)

*« Il existe aujourd'hui un problème de communication : le Gouvernement annonce que la RGPP est terminée sans dire ce qui va la remplacer. Les administrations continuent de mettre en œuvre les mesures et on arrive à la limite de la casse dans certains secteurs* » (FSU)

*«Qu'est ce qui peut être arrêté dans la RGPP ? C'est aussi vague que la RGPP elle-même ! Quand on a dit que la RGPP était terminée, les agents ont cru que cela allait vraiment*

*s'arrêter, or ce n'est pas le cas. Le dispositif de pilotage a certes disparu, mais les mandats en cours continuent, et la règle du 1 sur 2 aussi »* (CFDT)

*« Il n'est pas question pour nous de tout arrêter, ni même de revenir en arrière, mais il faut faire une pause compte tenu des souffrances constatées » (Solidaires)*

*« Nous souhaitons un état des lieux contradictoire de la RGPP. Non pas structure par structure, mais par grandes thématiques transversales relatives à la fonction publique et aux grandes politiques »* (CGT).

### 3.1.2. Les erreurs commises doivent être réparées

Aucune organisation syndicale n'envisage une remise à plat de toutes les mesures RGPP. S'agissant des réformes de structures, elles admettent également qu'un retour en arrière brutal apparaît compliqué. Cependant, elles estiment que **certaines mesures manifestement erronées doivent absolument être révisées**.

*« Dans un premier temps, il faut stabiliser les réformes engagées, s'arrêter et prendre le temps d'un bilan contradictoire, qui doit peut-être conduire à faire marche arrière sur certains points, mais en prenant le temps d'y réfléchir. »* (UNSA)

« *Ce qui a été fait, on peut le défaire lorsque cela a conduit à des aberrations. Sport, Jeunesse et Education populaire n'ont rien à faire dans les ministères sociaux et les DDI.* » (FSU)

« *Il faut un moratoire, permettant à l'administration et aux agents de reprendre leur souffle, de réviser les mesures non terminées qui posent question et de geler les suppressions d'emplois.* » (CGT)

« *Quand des erreurs sont commises, il faut accepter de faire marche arrière, même si cela conduit à des effets budgétaires.* » (Solidaires).

### 3.1.3. Il faut réaffirmer la confiance de l'Etat dans ses agents

Les organisations syndicales font valoir une grande démotivation des agents. Elles rapportent une perte de repère et un découragement, du fait que leurs difficultés et les efforts qu'ils ont consentis n'ont pas été reconnus, même dans le cadre de la communication publique sur la RGPP. La remobilisation de la fonction publique passe, de leur point de vue, par **une nouvelle politique de communication** qui restaure une ligne directrice conforme aux valeurs portées par le service public, mais qui mette également en avant le rôle social des fonctionnaires et la reconnaissance de leur dévouement au bien commun, au lieu de les présenter comme la source de tous les maux de l'Etat.

« *Il paraît indispensable, en termes de communication, d'arrêter de faire passer les fonctionnaires pour d'inutiles budgétivores chroniques, ne rendant aucun service à la Nation. »* (CGC)

« *Le gouvernement doit aller sur le terrain écouter les agents. Et leur dire qu'ils sont aimés et qu'ils ont une utilité sociale.* » (UNSA)

« *L'administration est moderne et efficace, elle peut encore évoluer.* » (Solidaires)

« *Si le service public fonctionne encore aujourd'hui, le mérite en revient aux fonctionnaires et aux agents publics qui n'hésitent pas à continuer de s'investir selon leur engagement moral et professionnels pour ses valeurs…*» (FO)

*« On sait le poids des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat, mais affirmer que sans fonctionnaires on aura un Etat prospère est une erreur*.» (CFDT).

### 3.1.4. Toute approche strictement budgétaire doit désormais être bannie

Même si les contraintes budgétaires se font plus pressantes, ce qu'elles reconnaissent, les organisations syndicales **mettent en garde sur la poursuite d'une logique qui ferait encore prévaloir l'objectif budgétaire comme moteur** dans le processus de réforme de l'Etat. Pour elles, un discours sur la modernisation de l'Etat qui resterait fondé sur la réduction des effectifs et des moyens et qui conduirait à négliger les difficultés rencontrées par les agents serait intolérable.

Elles estiment qu'il est indispensable de prendre la mesure des sacrifices consentis par la fonction publique au cours de la RGPP et d'y remédier avant d'enclencher une nouvelle dynamique de la réforme.

« *Il ne faut pas mettre la question budgétaire en préalable mais associer aux réflexions qu'on mène la question du coût. C'est une culture à acquérir et à intégrer dans les instances de concertation : la recherche de l'efficience passe par une réflexion sur les coûts.* » (CFDT)

« *Si nous n'obtenons pas une bouffée d'oxygène en termes d'emplois et de rémunération, nous ne pourrons pas mettre un terme à la dégradation du service public accélérée depuis des années. Il ne faut pas attendre trop longtemps pour revoir le pouvoir d'achat des fonctionnaires. La situation des agents de catégorie C n'est pas bonne et l'approche par l'évolution des masses budgétaires ne restitue pas cette situation.* » (Solidaires)

« *Les agents veulent du concret sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires.* » (FO)

« *On ne pourra pas utiliser longtemps le gel des rémunérations comme une variable d'ajustement.* » (CFDT)

*« Les contraintes budgétaires doivent être appréhendées dans une perspective pluriannuelle qui permette de concilier la réforme et les contraintes des finances publiques*. » (CGT)

« *Le temps budgétaire et le temps des réformes efficientes n'est pas le même. La concertation, la réflexion, le dialogue sur les politiques publiques ne doivent pas être abandonnés pour autant, sinon il ne subsistera au bout du compte ni efficience accrue, ni économies réalisées, car on bloquera alors le système dans sa capacité de réflexion et de modernisation.* » (CFDT)

« *Le pilotage ne doit pas être conduit par l'entrée budgétaire, ni pour la satisfaction de quelques indicateurs, mais ce sont bien les missions de la fonction publique qui doivent servir de base.* » (FSU)

« *L'impression que les mécanismes de modernisation sont pervertis par des objectifs cachés de réduction des coûts et du nombre d'agents nuit gravement à l'implication des agents dans le processus de réforme. Il y a des choix à réaliser entre modernisation et économies.* » (CGC)

## 3.2. La réforme de l'Etat ne doit plus se faire sans les agents

### 3.2.1. Les organisations syndicales veulent être associées au débat

Si, comme cela est rappelé plus haut, des nuances importantes subsistent quant à l'étendue de la réflexion à mener en matière de politiques publiques, toutes les organisations syndicales conviennent que **la réforme de l'Etat n'aura de sens que si elle est précédée par un débat de nature politique auquel elles entendent être associées**. Ce débat, parce qu'il portera nécessairement, entre autres, sur la place de l'Etat dans l'action publique, a vocation à leurs yeux à nourrir la réflexion sur la décentralisation.

« *La finalité de la Fonction publique est de mettre en œuvre le service public attendu par nos concitoyens. Le champ du service public comme les conditions de sa mise en œuvre doivent faire l'objet d'un débat public. La représentation nationale doit retrouver en la matière un rôle central*. » (CGT)

« *Il faut un débat démocratique, avec les usagers, sur ce que doivent faire l'Etat et les autres administrations.* » (CGC)

« *Réformer, pour quoi faire ? Une réforme de l'Etat ne peut s'entendre que dans l'objectif de rendre de meilleurs services (publics) aux populations, d'assurer partout et pour tous les mêmes droits et de garantir leur accès réel à tous et en tout point du territoire. Les services publics sont aussi un vecteur d'une répartition des richesses plaçant au cœur les droit de tous, de manière égale, avec le souci permanent de l'intérêt général.* » (FSU)

« *L'action publique est un sujet d'intérêt général au cœur de notre pacte social. La méthode à retenir pour moderniser doit en tenir compte. L'action publique doit être réorientée pour mieux répondre aux besoins des citoyens et des territoires en mutation, en tenant compte du contexte européen et de ce que l'Union attend de ses Etats membres en matière de modalités d'intervention publique*. » (CFDT)

« *Il y a plusieurs niveaux de réflexion, avec d'abord celle sur les missions de la puissance publique, collectivités locales comprises, puis les missions des agents qu'il faut adapter aux choix retenus quant à la place de l'Etat dans la société*. » (UNSA)

« *Le débat sur la territorialité de l'Etat est nécessaire pour préparer l'acte 3 de la décentralisation. Il faut éviter un acte 3 de la décentralisation par tâtonnements.* » (FO)

« *Il y a un rôle complémentaire de l'Etat et des collectivités territoriales. La répartition des compétences doit être conçue à partir du principe selon lequel la compétence doit être exercée au niveau le plus pertinent en termes de décisions, de conditions d'exercice et d'association des différents acteurs concernés.* » (CGT)

Pour les organisations syndicales, la réforme de l'Etat ne concerne pas seulement les agents. **Les élus et les usagers du service public doivent être mis en mesure de s'exprimer** sur l'évolution du service public et sur les politiques publiques, même si la transparence et la concertation ont pour corolaires une politique de communication plus soutenue et l'allongement des délais nécessaires aux prises de décision.

> « *L'association des usagers et des élus suppose aussi d'accepter une certaine forme de conflit. Surtout, il faut arrêter les déclarations mensongères, les politiques d'affichage, et établir une vraie politique d'information des élus et des usagers, qui en ont assez que l'on se moque d'eux.* » (CGC)

> « *Si l'on veut se concerter avec les usagers, il ne faut pas brouiller les messages : consulter les usagers dans des enceintes distinctes de celles consacrées au dialogue social, car ils relèvent d'une autre logique, et éviter une fausse concertation-débat.* » (CFTC)

> « *Il faut développer les échanges avec les usagers en donnant un sens précis et une perspective à ces échanges. Les usagers doivent être associés à tous les niveaux aux questions touchant au service public, à la fois pour exprimer les besoins, mais également pour donner leur avis sur l'organisation et l'évaluation de son activité. Des instances permettant leur expression existent déjà dans certaines administrations, parfois à la suite d'élections (Ex Education nationale). Nous proposons la mise en place d'instances ayant une compétence sur l'ensemble des questions touchant au service public en associant usagers, représentants des salariés, élus et représentants de l'Etat.* » (CGT)

> *« Une réforme ne peut pas se faire sans un contrôle démocratique, ce qui renvoie au rôle du Parlement. Se pose la question d'un organisme indépendant qui associerait les usagers et les personnels pour définir des indicateurs et des critères pertinents par rapport à la mission et aux attentes du public. »* (FSU).

### 3.2.2. Un état des lieux sur les opérateurs publics leur paraît nécessaire

La place réservée aux opérateurs dans l'organisation administrative de l'Etat est une source de préoccupations pour les organisations syndicales. Elles s'interrogent en premier lieu sur la pertinence d'un transfert par des administrations centrales d'une partie de leurs missions à des opérateurs et sur la motivation qui les anime.

> « *L'orientation pro-agence de la RGPP a conduit au total à une croissance des coûts et à une perte d'expertise de l'administration.* » (CGC)

> « *Il existe une contradiction entre le discours d'autonomie des opérateurs et le manque de moyens qui leur sont attribués pour exercer leurs compétences. Il faudrait également revoir les modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs.* » (FSU)

> « *Concernant les opérateurs un débat de fond doit avoir lieu. Certains ministères ayant la volonté d'éviter les fourches de la RGPP ont transformé des services de l'administration en opérateurs (SCN, EPA, etc.). »* (FO)

> *« Le terme « opérateur » est contestable, car il pourrait laisser penser qu'ils ne sont que des exécutants. Si l'existence d'établissements publics peut trouver sa justification pour l'exercice de certaines missions, nous dénonçons leur multiplication.* » (CGT)

« *La création d'agences (par ex. ARS) reste incompréhensible pour les usagers et les agents. Elles conduisent de manière « autonome » des missions fondamentales de l'Etat avec les moyens financiers de l'Etat.* » (FSU)

*« Les ARS ? Un Etat dans l'Etat... C'est le choix de s'affranchir des règles qui conduit à des créations d'établissements publics. Pourquoi faut-il, pour être efficace, sortir des règles ? »* (UNSA)

« *Chaque ARS est une mini-République.* » (CGT)

« *Les opérateurs semblent avoir – plus ou moins – échappé aux effets de la RGPP. Inversement, les administrations soumises à la RGPP ont été affaiblies dans leur rôle de tutelle de leurs opérateurs. La volonté de se préserver a conduit à renforcer les opérateurs en moyens, au détriment des administrations centrales. Le regroupement des opérateurs de l'Etat a souvent tenu du cliché de gestion publique (si les missions n'ont pas changé, les gains sont souvent restés très modestes) ou de la construction de structures dont le contrôle devient complexe mais qui servent de débouché aux cadres dirigeants* » (CGC)

Mais ce sont essentiellement les effets de cette politique sur la gestion de la fonction publique et sur la situation des agents qui inquiètent.

*« Un état des lieux est nécessaire d'autant que de nombreux opérateurs effectuent des missions de service public pérennes sans pour autant respecter le statut général qui précise que, dans ce cadre, un fonctionnaire titulaire doit occuper le poste, et non un agent contractuel.* » (FO)

« *Les opérateurs cassent les repères collectifs. C'est dans ces établissements que l'on retrouve le plus de personnels précaires, ainsi que des statuts sui generis (Ex VNF). C'est un frein à la mobilité (ex : personnel des universités autonomes).* (FSU)

« *Des employeurs publics contreviennent aux accords de la Fonction publique. La situation des non-titulaires présente des divergences notables sur mes mêmes missions et qualifications à quelques centaines de mètres de distance*. » (CGT)

« *Plutôt que des opérateurs et établissements publics en tous genres, il faut faire en sorte que les directions des ministères soient organisées de manière plus souples de manière à ce qu'elles aient la même liberté d'action que les opérateurs. Ceux-ci deviennent des structures qui dérogent complètement aux règles de la fonction publique*. » (UNSA).

### 3.2.3. Elles attendent la restauration du dialogue social

Les organisations syndicales considèrent que la réforme de l'Etat passe nécessairement par un dialogue avec ceux qui seront chargés de la mettre en œuvre. L'association des instances confédérales au débat sociétal qu'elles réclament ne peut constituer à cet égard qu'une première étape. Elles souhaitent que la concertation avec les agents soit organisée à tous les niveaux de la fonction publique, et rappellent qu'elles ont naturellement vocation à porter la parole des fonctionnaires. **Les structures existantes leur apparaissent adaptées** à un dialogue social constructif qu'elles souhaitent fondé sur une relation de confiance entre l'Etat et ses agents.

Elles n'écartent pas pour autant d'autres modes de concertation, notamment au niveau local, qui permettraient de recueillir les avis des agents et d'enrichir ainsi la réflexion sur les missions et les processus.

*« Il faut remettre de la sincérité dans le dialogue social. » (FO)*

*« Le dialogue social doit trouver toute sa place dans le processus de changement, y compris dans la mise en œuvre de négociations et dans la signature d'accords formels engageant les partenaires sociaux (modalités et accompagnement du changement) tels qu'ils sont prévus par la loi de juillet 2010. »* (CFDT)

*« Il faut remettre le personnel au cœur des réformes, il sait ce qu'il manque, ce que disent les usagers et ce qui peut être fait.* » (UNSA)

*« Il y a des lieux de débat, et d'abord les instances consultatives, notamment les CT ou autres conseils spécifiques. Il faut aussi revaloriser le rôle des CAP. Ce sont des lieux où l'on peut faire passer des décisions difficiles pour autant qu'elles ne soient pas arbitraires. »* (FSU)

*« Les organisations syndicales doivent pouvoir être informées et donner leur avis sur les réformes administratives. C'est précisément le rôle des comités techniques.* » (CGT)

« *Le dialogue social reste le moyen d'expression naturel du personnel. Nous sommes les représentants naturels des fonctionnaires. Il faut renforcer les instances paritaires, en admettant que la décision prise peut aussi, parfois, être celle portée par les syndicats.* » (Solidaires)

« *Les organisations syndicales se sont senties plus que bousculées. Il faut, pour éviter ce problème à l'avenir, impérativement revenir au dialogue social avec un examen des missions. Il ne s'agit pas de revendiquer une cogestion des réformes. L'Etat doit trancher, c'est son rôle, mais les syndicats peuvent contribuer à des amodiations utiles, même lorsqu'ils se déclarent hostiles sur le fond de la décision.* » (CFTC)

« *Il convient, à partir d'orientations stratégiques claires, de déterminer des axes de réflexion et des propositions sur lesquels les organisations syndicales et les personnels seront amenés à discuter et à se prononcer. Les instances représentatives (CT, CAP, CHSCT) doivent être associées dès le début, en présentant la cohérence du dispositif.* » (CGC).

### 3.2.4. Elles appellent à une politique rénovée des ressources humaines

Au-delà des critiques portées sur le manque de dialogue social et des constats qu'elles opèrent sur le déficit de la politique d'accompagnement du changement observé à l'occasion de la RGPP, les organisations syndicales portent un **jugement sévère sur la gestion des ressources humaines dans l'administration**. Pour elles, la période de la RGPP a mis en évidence des carences structurelles qu'une prochaine étape de modernisation de l'Etat devra prendre en considération.

Il ne revenait pas à la mission de recueillir les propositions sur le contenu de la politique des ressources humaines que les syndicats appellent de leurs vœux. Lorsque les représentants des organisations syndicales ont exprimé spontanément certaines de leurs convictions, la mission a pu observer des nuances, voire des divergences de fond sur certains points. Des sujets tels que la politique indemnitaire, la fusion des corps, la mobilité ou le maintien des trois actuelles catégories de fonctionnaires font débat.

Mais si les opinions peuvent diverger sur le fond, les préoccupations et les attentes se rejoignent quant aux principes qui doivent présider à la gestion des ressources humaines. Sur ce point, on observe des lignes de convergence, dont les plus significatives portent sur la nécessité **d'une approche commune aux trois branches de la fonction publique**, **d'une gestion interministérielle des ressources humaines et d'un investissement significatif dans la formation,** initiale et continue. Cette dernière revendication n'est pas seulement inspirée par le souci de favoriser la mobilité et la promotion sociale. Elle participe également d'une préoccupation relative à la place de l'Etat dans l'action publique en ce sens que l'exercice des missions normatives et de contrôle suppose que l'administration conserve dans ses rangs un niveau d'expertise suffisant.

> *« La mobilité au sein des trois versants de la fonction publique doit être un droit pour les agents. Cela suppose des outils nouveaux, avec la création de nouveaux lieux de concertation avec les organisations syndicales. Des moyens de formation sont également à développer pour faciliter les parcours professionnels. » (CGT)*
>
> *« L'Etat a beaucoup donné, notamment sur les effectifs. Il faut réfléchir sur l'ensemble des trois fonctions publiques, on ne peut pas rester sur le terrain étroit de la fonction publique d'Etat »* (CFTC)
>
> « *La mobilité, on le constate au quotidien, s'organise de plus en plus pour les agents de l'Etat vers la Fonction publique territoriale, alors que l'inverse est extrêmement rare. Cette situation n'est pas neutre, puisqu'elle a des effets pervers sur la carrière des agents territoriaux. »* (FA-FTP).
>
> « *La DGAFP n'a rien d'une DRH groupe…il faut remettre un lien général. Il n'y a que des PME qui se constituent à droite et à gauche.* » (CGT)
>
> *« La DGAFP ne pourra jouer correctement son rôle de conception que si elle participe à la gestion de la fonction publique. A elle de définir la politique globale et les règles applicables, à définir les niveaux de recrutement, à mutualiser les concours, à organiser la formation. Ensuite la gestion reviendrait aux ministères (UNSA)*
>
> *« Au niveau interministériel, il convient de penser à une politique permettant la mobilité des personnes entre ministères et entre fonctions publiques, en s'appuyant sur les métiers qu'exercent les agents, les filières dans lesquelles ils pourraient servir, sans que le passage d'un département ministériel à un autre soit pénalisant. Il faut pour cela trouver un équilibre entre le pouvoir donné à la DGAFP, dont le rôle doit être accru, et les ministères. »* (CGC)