

N° 26 du 13/05/08

Destinataires :

- .Bureau national
- .Fédérations
- .URI
- .UD
- .Secrétaires confédéraux

Réforme de l'Etat et des politiques publiques

Le bureau national a débattu, le 23 avril dernier, de la Réforme de l'Etat et des politiques publiques, dans le contexte actuel de la Révision générale des politiques publiques.

Il paraissait nécessaire de définir des positions claires pour la CFDT, sur **l'opportunité d'une réforme des politiques publiques** au regard de la réduction de la dette publique, et donner **notre appréciation des mesures annoncées**.

Dans cette circulaire, nous donnerons un résumé de nos positionnements ainsi que les principaux éléments d'appréciation de la réforme en cours. Une analyse approfondie est présentée en annexe.

Concernant l'opportunité d'une réforme de l'Etat: il apparaît clairement qu'aujourd'hui, **une réforme est nécessaire**. Il est temps de remettre à plat les missions de l'Etat et le train de vie des administrations pour réduire les dépenses publiques. L'importance de la dette, devenue insoutenable, impose aujourd'hui de revoir de manière générale les finalités des politiques publiques. En effet, la société réclame de la part de l'Etat qu'il intervienne dans de nouveaux domaines (petite enfance, exclusion, vieillissement, dépendance...). Or, étant donné le poids de la dette, l'Etat n'a pas les moyens nécessaires et les marges suffisantes pour entreprendre des politiques sociales d'intervention adaptées à ces nouvelles demandes sociétales.

Pour autant, cette démarche nécessaire n'est pas la voie empruntée par le gouvernement dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques). Il ne semble pas en effet que les deux trains de mesures proposées en décembre et en avril derniers (une troisième vague, prévue pour mi-mai, doit concerner les dépenses sociales) soient de nature à réduire les déficits publics, ni même qu'ils puissent conférer une meilleure efficacité aux services rendus aux usagers.

Nous mettons donc en doute l'efficacité économique des réformes proposées.

A commencer par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui nous semble relever du slogan politique simpliste davantage que d'une analyse fine des besoins en service public par grand domaine d'intervention de l'Etat.

En outre, les 7 milliards d'économie mis en avant, lors de la présentation du 2^{ème} train de mesures, sont sujet à caution, tant les 166 mesures annoncées relèvent, pour beaucoup d'entre elles, de déclarations d'intention qu'il sera difficile de transformer en économies réelles.

Au contraire, dans sa mise en place, la RGPP risque de générer des coûts. Ainsi, l'externalisation de certaines fonctions, sous la forme d'agences ou par la sous-traitance, ou encore l'ouverture du recrutement au privé, induiront de nouveaux coûts de gestion qui ne semblent pas être pris en compte.

Nous portons également la critique sur la méthode employée par le gouvernement :

- **Il s'agit d'abord d'une réforme « en catimini »** conduite par une poignée de hauts fonctionnaires avec l'aide de cabinets d'audit privés et **en l'absence de débat public, de débat parlementaire et de dialogue social.**

En effet, le débat public autour des valeurs et missions des services publics s'est vu réduit à la mise en place d'un site de recueil de doléances et des conférences publiques.

La consultation des élus de la Nation n'a pas eu lieu en amont (débat parlementaire).

Manque aussi à l'appel la consultation de l'encadrement, des agents qui vivent les services publics au quotidien et qui connaissent mieux que quiconque leur fonctionnement comme leurs dysfonctionnements, et de leurs représentants (dialogue social).

Cette méthode risque donc, au mieux, de susciter méfiance, rejet ou incompréhension, tant de la part des agents qui voient leurs fonctions remises en question sans avoir été consultés, que de la part des usagers qui redoutent des coupes claires dans les services rendus.

- Il s'agit, ensuite, d'une **réforme « à l'envers »**, menée en dépit du bon sens, du fait de l'absence de toute évaluation. Evaluer les politiques publiques implique de questionner le sens de l'action au regard de ses effets sociaux réels et des attentes de la société. Rien de tel dans la RGPP qui érige en principe la réduction de la taille des services et du nombre des agents.

La RGPP : des arguments pour la critique

Pour mener jusqu'au bout les trains de mesures RGPP, les marges de manœuvre du gouvernement sont limitées : entre l'impopularité des décisions qui pourraient être annoncées sur les dépenses d'intervention sociale (d'où leur report à la mi-mai), les exigences de Bruxelles en matière de stabilité budgétaire dans le contexte de la Présidence française de l'UE, et une réforme de l'Etat qui risque de ne pas produire des économies substantielles, **nous pourrions assister dans les semaines qui viennent, à des cafouillages à répétition.**

L'avalanche d'annonces provoque également le **mécontentement légitime des agents des services publics**. On observe ainsi des mouvements de protestation dans les ministères les plus touchés (Culture, Equipement, Finances...), dans

certaines corps de métier (inspecteurs du travail) ou certaines régions (Pays de la Loire...). Il y a fort à parier que la population assistera à cette vague de mécontentement sans qu'elle en saisisse toujours les enjeux. Nous ne sommes pas à l'abri, non plus, d'une montée de sentiments anti-fonctionnaires à partir de clichés cent fois rebattus. Ces mouvements de contestation pourraient donc finir dans l'amertume et la frustration.

C'est pourquoi, **notre critique argumentée des démarches** en cours devra donner un sens et une cohérence à l'expression légitime des contestations de nos militants issus de ces secteurs, comme elle devra servir à éclairer tous nos adhérents au-delà. Pour sa part, la Confédération agira en appui, avec les fédérations et les URI, chaque fois que les politiques publiques proposées peuvent présenter un risque pour la solidarité et la cohésion sociale et territoriale, pour l'accès effectif aux droits fondamentaux, pour l'égalité de traitement des personnes et leur protection.

La réforme des politiques publiques : la démarche constructive de la CFDT

Pour inscrire la réforme de l'Etat dans une démarche constructive, il faudra éviter de présenter la RGPP comme le grand « cafouillis » qui ne mettrait personne à l'abri. Cela revient, au contraire, à alimenter les fantasmes sans offrir de débouchés vers des propositions concrètes sur la réforme de l'Etat telle que nous la voulons.

A l'occasion de la RGPP, nous avons repéré **une quinzaine de champs d'intervention impactés** : justice ; agriculture et pêche ; environnement, développement et aménagement durable ; aide publique au développement ; action extérieure de l'Etat ; culture, communication, services du Premier ministre ; enseignement supérieur et recherche ; Défense, anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ; santé, solidarité, sports ; sécurité ; immigration ; intérieur, outre-mer ; réseaux financiers. Sur certains de ces champs, nous avons déjà explicité les objectifs à défendre et engagé des débats dans nos instances. Des positions ont été ainsi arrêtées sur le partage des rôles entre Etat, partenaires sociaux et acteurs économiques privés. Sur d'autres, beaucoup reste encore à faire ou à préciser.

C'est pourquoi, dans les semaines qui viennent et de manière systématique, **la Confédération proposera à toutes les fédérations et URI intéressées de confronter leur propre analyse des mesures RGPP et leurs attentes en matière de politique publique, par grand champ d'intervention sociale**. Ce sera l'occasion de travailler concrètement sur nos revendications, domaine par domaine pour ce qui est des finalités des services publics et de la meilleure manière de les atteindre.

A l'issue de ce travail, nous pourrons formuler notre critique des démarches en cours, mais aussi exprimer le plus clairement possible nos exigences précises en matière de services publics auprès des décideurs politiques, mais aussi auprès des salariés, et en particulier ceux d'entre eux qui sont directement concernés.

Réforme de l'Etat et politiques publiques
--

Cette note se compose de trois parties et deux annexes :

I. Réforme(s) d'Etat : une superposition de chantiers

1. La réorganisation de l'exécutif
2. Cinq réformes « emblématiques »
3. Des modifications substantielles de la gestion publique
4. Les conférences sociales
5. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

II. Notre analyse de la RGPP

1. La méthode employée
2. La maîtrise des dépenses publiques
3. Les premières mesures proposées (l'administration territoriale, les agences)

III. L'efficacité des politiques publiques en question

1. Construire un consensus autour d'une conception partagée de l'Etat-
Providence
2. Mettre en place des outils transparents et participatifs d'évaluation en amont
et en aval des politiques publiques
3. Assurer les coûts générés par la Réforme de l'Etat

Annexe 1 : Notre conception de l'action publique depuis Lille

Annexe 2 : Le plan de travail fédéral (2007-2010)

I. Réforme(s) d'Etat : une superposition de chantiers

La première année de la présidence de Nicolas Sarkozy aura été jalonnée par de multiples mesures pour engager une réforme de l'Etat. Les premières d'entre elles ont concerné les nouveaux périmètres de l'action ministérielle.

1. La réorganisation de l'exécutif

Le gouvernement mis en place par Nicolas Sarkozy, avec un resserrement des fonctions gouvernementales sur cinq pôles ministériels, révèle **les nouvelles frontières de l'action publique** que le Président entend mener et précise ses options politiques en matière de Réforme de l'Etat.

Cinq ministères polarisent l'action du gouvernement en cinq fonctions principales.

- **Un pôle de la « Production »**, avec le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi. L'objectif est de relancer l'emploi par la croissance en éludant l'habituel traitement social de la question, assimilé davantage à de l'assistanat. Ce pôle, orienté vers la performance de « production » ne se donne pas les moyens d'agir sur ce qui produit les vulnérabilités sociales ni de les prévenir. Le gouvernement tranche implicitement sur la question des frontières de son action sociale.
- **Un pôle de la « Gestion financière et administrative »**, avec le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat. La fonction publique est ainsi traitée dans un ministère dédié à la stricte gestion administrative, séparée du ministère de l'économie qui, lui, définit les choix stratégiques. En ce sens, on peut déjà voir les prémises d'une politique de réforme de la fonction publique par un repérage de « gisements d'économies » plus que par l'arbitrage des besoins en services publics.
- **Un pôle de « l'Identité nationale »** avec le ministère de l'Immigration, intégration, identité nationale et co-développement.
- **Un pôle de la « Gestion sociale »**, chargé des relations institutionnelles avec les partenaires sociaux et les organismes sociaux avec le ministère du Travail, des relations sociales et la solidarité.
- **Un pôle de « mise en conformité des politiques avec les principes du Grenelle de l'environnement »**. Le MEEDDAT (Ministère de l'économie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) est chargé de réunir les conditions de la mise en œuvre de réformes soutenables, en entrecroisant dans une même politique publique des logiques économiques, sociales et environnementales, en tension perpétuelle.

Il est significatif que les questions liées à l'éducation - formation, stratégiques dans la société française d'aujourd'hui, ne fassent pas l'objet d'un pôle reconfiguré. **La restructuration des ministères ne répond pas, en fait, à un souci de traitement d'une demande sociale mais de réorganisation pour favoriser une certaine conception de la croissance et les gisements d'économies budgétaires.**

2. Cinq réformes « emblématiques »

On peut citer la fusion de la DGI (Impôts) et DGCP (Trésor) au ministère des Finances ; la fusion de la DST (Sûreté de l'Etat) et de la DCRG (Renseignements généraux) au ministère de l'Intérieur ; la réforme de la carte judiciaire pilotée par le ministère de la Justice et en partie par le ministère du Travail ; le rapprochement de l'ANPE-Assedics piloté par le ministère de l'Emploi, la création des Agences régionales de Santé présidées par les préfets de région. Chacune nécessite analyse et appréciation qui dépassent le cadre de cette note.

3. Des modifications substantielles de la gestion publique

Dans son discours de septembre 2007 à Nantes, N. Sarkozy expose les modifications managériales qu'il entend introduire dans les fonctions publiques, sans expliciter les finalités d'une action publique modernisée.

Il s'agit entre autres « *d'organiser la mobilité à l'intérieur du service public* », de « *donner aux fonctionnaires la possibilité de quitter la fonction publique contre un pécule* », de « *laisser le choix aux nouveaux entrants entre le statut de fonctionnaire ou un contrat de droit privé négocié de gré à gré* », de mettre à plat le système de rémunération (compléments indemnitaires) et d'ouvrir « *un chantier d'individualisation des rémunérations* ». Ce discours vient de trouver une première traduction législative dans le Projet de Loi Mobilité des fonctionnaires.

4. Les conférences sociales

En parallèle, quatre séries de conférences se déroulent pour aborder : la question du pouvoir d'achat ; la rénovation du dialogue social ; les parcours professionnels et les conditions de travail ; les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique.

Les trois premières conférences dites « sociales » traitent des thèmes revendicatifs classiques et récurrents dans la fonction publique. La 4^e conférence sur les valeurs et missions des services publics dépasse les seuls contours de la fonction publique. Initiée conjointement par le ministère du Budget et le secrétariat d'Etat à la Fonction publique, l'objectif, ambitieux, est d'explicitier les valeurs qui légitiment le service public pour moderniser la gestion des ressources humaines (GRH), en s'adressant autant aux agents qu'aux usagers. Un livre blanc a été remis le 17 avril en vue d'un projet de loi à l'automne 2008.

5. La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

L'objectif annoncé :

Partant des critiques formulées dans le **Rapport Pébereau** sur la dette publique, la RGPP se donne pour objectif de « remettre à plat l'ensemble des missions de l'État pour adapter les administrations aux besoins des citoyens ».

La démarche est officiellement présentée en trois points :

1. Un pilotage assuré au **plus haut niveau de l'Etat** : un Conseil de la modernisation des politiques publiques réunissant l'ensemble des ministres

autour du Président de la République est chargé d'arrêter les décisions à la fin du processus de révision.

2. Une **révision exhaustive** : elle porte sur l'ensemble des ministères, et doit porter sur l'ensemble des dépenses de l'Etat.
3. Des objectifs particulièrement ambitieux puisqu'il s'agit d'aboutir à des **réformes structurelles** modifiant profondément les modes d'intervention de l'Etat.

Des audits de l'administration sont réalisés :

Des **équipes d'audit** (composées de membres des corps d'inspection de l'administration et d'auditeurs et consultants externes) sont constituées pour examiner les politiques publiques relevant exclusivement de l'Etat réparties en 14 domaines¹.

Les analyses demandées à ces équipes doivent s'orienter dans **trois directions** :

1. **Améliorer les services** pour les usagers et l'efficacité des politiques d'intervention.
2. Chercher des modes de fonctionnement plus productifs pour **rationaliser et réduire les coûts**.
3. identifier les conditions de **mise en œuvre** effective des scénarios de réforme envisagés.

Des audits sont également menés pour six grandes politiques ne relevant pas exclusivement de l'Etat : **emploi et formation professionnelle, développement des entreprises, ville et logement, famille, assurance maladie, solidarité et lutte contre la pauvreté**.

Quatre **chantiers transversaux** et indépendants de l'audit sont conduits :

1. L'organisation de l'administration territoriale (mission confiée au ministère de l'Intérieur, à la préfète Bernadette Malgorn).
2. L'allègement des contraintes juridiques et des contrôles (simplification des procédures).
3. La relation entre l'Etat et les collectivités territoriales.
4. L'amélioration de la Gestion des ressources humaines de l'Etat (chantier interministériel confié à E. Woerth, ministre du Budget et des Comptes publics).

Les orientations doivent être validées devant le Conseil de modernisation des politiques publiques. Le premier passage devant ce conseil a eu lieu courant **décembre 2007**. Il a donné lieu à 97 mesures. Une seconde phase d'audits a eu lieu

¹ Justice ; agriculture et pêche ; environnement, développement et aménagement durable ; aide publique au développement ; action extérieure de l'Etat ; culture, communication, services du Premier ministre ; enseignement supérieur et recherche ; Défense, anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ; santé, solidarité, sports ; sécurité ; immigration ; intérieur, outre-mer ; réseaux financiers.

entre le mois de janvier et le début du mois d'avril 2008. Il a permis de présenter 166 mesures supplémentaires au second Conseil de Modernisation du **4 avril 2008**. Un troisième conseil est programmé mi-mai.

L'ensemble devra servir de base à la construction de **la programmation budgétaire pluriannuelle pour la période allant de 2009 à 2011**.

II. Notre analyse de la RGPP

1. La méthode employée

Depuis juillet 2007, le Gouvernement a donc choisi de conduire une réforme de grande ampleur des politiques publiques, à un rythme accéléré, sans débat au Parlement et sans visibilité pour les principaux acteurs de la réforme, à commencer par les directions de l'administration, les personnels concernés, les organisations syndicales de salariés et autres acteurs organisés.

Plus précisément, la méthode RGPP appelle **trois réserves** de notre part :

- Cette réforme se distingue des précédentes par une **prise en charge stratégique au plus haut niveau de l'Etat** et par son **ampleur inégalée** jusqu'ici en France. On peut approuver le choix de présenter cette réforme comme un choix éminemment politique. On peut toutefois regretter qu'elle ne s'incarne qu'en la personne du Président et marginalement en celle du Premier ministre.

En procédant de la sorte, le gouvernement **se prive de l'adhésion de l'encadrement supérieur**, pourtant indispensable au bon fonctionnement de l'Etat et au succès des réformes.

A l'autre bout de la chaîne, l'approche RGPP **reste étanche au fonctionnement quotidien** des administrations. Faute de contact avec le terrain, elle pourrait rester théorique et passer, de ce fait, à côté de nombreux dysfonctionnements que les agents ont identifiés depuis longtemps dans leur pratique de tous les jours.

- Dans le processus engagé ces derniers mois, les résultats des audits, tout comme les objectifs concrets, sont restés totalement opaques. Les équipes ministérielles comme **les organisations syndicales dans les ministères et les fédérations CFDT concernées sont associées marginalement**, très souvent conviées à la simple présentation des résultats des arbitrages.

Cette façon de procéder, si elle peut s'avérer utile pour avancer rapidement, peut conduire, et des exemples récents le prouvent déjà, à des propositions inadaptées ou irréalistes, ou à des réformes sur le mode de la « valse hésitation » qui ne peuvent que **renforcer les résistances au changement**.

- Pour rénover l'intervention publique, la Résolution de Grenoble propose de procéder à un état des lieux avant d'établir des priorités qu'il faudra valider par le débat public. Il faut donc anticiper les évolutions, inscrire les objectifs dans la durée et les expliciter aux citoyens. La méthode pour conduire l'exercice est

donc déterminante pour atteindre les objectifs poursuivis : instaurer **un processus participatif** pour donner du sens est une condition de la réussite de la réforme.

Avec la RGPP, l'exécutif fait une fois de plus, le choix d'une **réforme en catimini**. En dehors de l'aspect comptable, les enjeux ne sont pas clairement identifiés et débattus avec la représentation nationale et les corps constitués.

Une démarche participative aurait permis, au contraire, aux agents et aux usagers de s'approprier les réformes et d'adhérer aux redéploiements nécessaires.

2. La maîtrise des dépenses publiques

Selon l'Insee, en 2007, le **déficit public** notifié s'est élevé à 50,3 milliards d'euros, soit 2,7% du PIB. Or, à son élection, le Président de la République avait tenu à rassurer les ministres des Finances de la zone euro en leur promettant qu'en 2007, le déficit public resterait le même qu'en 2006, soit 2,4% du PIB. Entre temps, le déficit s'est creusé de 7,7 milliards sur un an car la progression des dépenses (+4%) s'est avérée plus dynamique que celle des recettes publiques (3,4%). Un dérapage que le ministre du Budget impute essentiellement aux collectivités locales, de l'ordre de 0,2 point de PIB.

En fait, face au désengagement de l'Etat, **les collectivités** ont dû se lancer dans un effort massif d'investissement. Or, le déficit des collectivités répond à une logique autre que celui de l'Etat, puisqu'elles ne peuvent pas voter de budget de fonctionnement en déséquilibre. Leur niveau de déficit est donc toujours lié à leur niveau d'investissement. Elles réalisent aujourd'hui près de 75% de l'investissement public, dont les deux tiers sont autofinancés.

De leur côté, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont augmenté, en partie, du fait des transferts de compétences dus à la décentralisation (agents TOS, APA, prestation de compensation du handicap). En face, année électorale oblige, les impôts locaux ont peu évolué, tandis que les dotations de l'Etat ont subi un tour de vis.

En conséquence, la **dette publique** a augmenté de 5,2% (après 0,4% en 2006) pour atteindre 1 209,5 milliards d'euros, soit 64,2% du PIB contre 63,6% un an plus tôt. Une dette publique (Etat, collectivités territoriales et administrations de Sécurité sociale) qui reste donc bien supérieure au maximum de 60% prévu par le Pacte européen de stabilité.

Quant aux **prélèvements obligatoires**, après trois années de hausse, ils ont diminué de 0,4 point en 2007 (43,5% du PIB, contre 43,9% en 2006) essentiellement en raison de la progression modérée des impôts.

1,5 % de croissance, 3 % d'inflation, 8 % de taux de chômage, 3 % et 65 % du PIB de déficit et de dettes publics : **les performances prévisibles de l'économie française en 2008 pourraient constituer un puissant moteur pour des réformes visant à réduire les dépenses publiques**. Par ailleurs, la dépense publique reste, pour les théoriciens de l'action gouvernementale, le support de l'étatisme et du

corporatisme qui sont, selon eux, au coeur des blocages français. C'est pourquoi le principal objectif assigné à la RGPP est la réduction budgétaire.

La première liste de **97 mesures** confirme la **généralisation du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**, qui pourrait conduire à la suppression de 35 000 postes et 500 millions d'euros d'économies la première année. Ce chiffre paraît dérisoire dans les déséquilibres actuels, alors que les grandes politiques d'intervention économique et sociale (prestations sociales, aide aux entreprises et à l'agriculture) représentent, ensemble, 464 milliards d'euros de dépenses par an. Elles constituent, de ce fait, de grands gisements pour dégager des économies importantes².

Le gouvernement Fillon entend dégager six à sept milliards d'euros du second train de **166 mesures** arrêtées le 4 avril, la plus grande partie des économies devant porter cette fois sur **le logement, la santé, l'emploi et la formation professionnelle, ainsi que sur la politique de développement des entreprises**. Mais les marges d'économies mises en avant apparaissent hautement hypothétiques, tant les mesures annoncées en avril sont, pour nombre d'entre elles, des déclarations d'intention qu'il sera problématique de mettre en œuvre (voir la cacophonie sur la suppression de la carte familles nombreuses) et difficile à chiffrer.

Un **troisième conseil de modernisation**, prévu **mi-mai**, devrait être plus particulièrement consacré aux dépenses de **solidarité**. Cette troisième vague de mesures pourrait prévoir des coupes claires dans les budgets sociaux et se traduire par un recul de la cohésion sociale. Elle appelle donc, de notre part, la plus grande vigilance.

3. Les premières mesures proposées

La RGPP propose un **effort de rationalisation administrative**, avec des fusions d'organismes et un allègement des formalités **que l'on peut approuver**. Mais notre appréciation des premières mesures concrètes reste mitigée. Pour une part, les annonces correspondent à des mesures déjà prises, comme par exemple la suppression d'organismes qui n'existent plus depuis des années. D'autres annonces sont de pures déclarations d'intention dont la mise en œuvre pourrait s'avérer fort problématique telle que « *mettre en place des dispositifs de stabilisation automatique de l'assurance maladie reposant sur une meilleure maîtrise des dépenses* ».

Une fois ce tri opéré, deux lignes de force apparaissent :

- une **réorganisation des services territoriaux de l'Etat qui pourrait aller dans le bon sens**, avec la promotion de la Région comme niveau de pilotage de l'ensemble des politiques de l'Etat sur les territoires ;
- l'amorce d'une réforme de la **gestion des ressources humaines, complexe et problématique**, notamment avec la mise en place des Agences de service public.

² 180 milliards d'euros pour la politique publique de santé, 100 milliards pour les dépenses de solidarité (handicap, dépendance, lutte contre la pauvreté et les exclusions), plus de 80 milliards d'euros pour la politique de la famille, plus de 70 milliards pour l'emploi et la formation professionnelle et plus de 34 milliards pour la politique du logement.

3.1- L'administration territoriale

L'objectif affiché par la RGPP est celui d'un Etat territorial « plus proche des Français et plus cohérent ». L'organisation proposée est une **déconcentration complète** qui devrait conduire à un Etat « plus centré sur les missions attendues des citoyens ». **En revanche, les articulations entre cette déconcentration et les décentralisations successives ne sont pas abordées.**

Les grandes lignes tracées à l'issue des deux Conseils de modernisation sont les suivantes :

1. La **circonscription régionale** devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans le territoire.
2. Ce niveau sera renforcé par une déconcentration de la gestion des ressources humaines (GRH).
3. Les services de l'Etat seront resserrés par un regroupement des services en un nombre restreint de directions régionales calquées sur les périmètres des politiques publiques (les nouveaux ministères).
4. Les services de l'Etat dans les départements seront conçus pour répondre aux besoins des citoyens sur le territoire.
5. Un important travail interministériel sera impulsé pour la mise en œuvre des décisions

Sur le plan régional, la future organisation repose sur huit structures :

1. Une direction issue de la fusion du Trésor et des services fiscaux
2. Une direction d'agriculture, alimentation et forêt
3. Une direction régionale de la culture
4. Une direction reprenant le périmètre du MEEDDAT, avec le logement
5. Une direction régionale du travail, emploi, entreprise, regroupant la DRTEFP, la DR commerce et artisanat, la DR du Tourisme, le service du développement et de l'action économique de la DRIRE et la DRCCRF
6. Une direction régionale cohésion sociale
7. Le rectorat
8. La future Agence régionale de santé

Les décisions suivantes sont prises à propos des services départementaux et rencontrent de nombreuses résistances dans leur mise en place :

1. Fusion des DDA et DDE (agriculture et équipement)
2. Abandon de l'idée d'un budget opérationnel de programme régional unique rassemblant l'ensemble des effectifs et des moyens de fonctionnement des services départementaux, ainsi que l'idée d'une fonction spécifique de secrétaire général pour l'administration territoriale, autant de signes de la résistance de l'administration départementale viv-à-vis d'une tutelle du Préfet de région...

Notre appréciation du processus de concertation :

Pour l'heure et par rapport aux déclarations d'intention, le schéma général de la réorganisation a été présenté aux fédérations de fonctionnaires, le 19 mars dernier. La Fédération Interco et ses homologues des autres organisations syndicales ont été

reçus par B. Malgorn, en bilatérale, et les préfets ont organisé des consultations avec les syndicats. Des informations ont été données dans les CTP locaux. En revanche, contrairement à ce qui était prévu, les confédérations n'ont pas été associées à la démarche.

En attendant les étapes suivantes, des questions se posent à nous :

La concertation au niveau des préfets et « en interministériel » pourrait préfigurer l'architecture future du **dialogue social dans les territoires**. Or les organisations syndicales ne sont pas toujours structurées au niveau régional. La question se pose aussi pour la CFDT et mérite d'être creusée :

Quelles devraient être les nouvelles structures de concertation (demain dialogue social) déconcentrée ? Comment les concevoir en distinguant la phase où il faut accompagner les personnels avec des mesures transitoires, de la phase de fonctionnement où les sujets dépasseront le cadre strict d'une seule fédération professionnelle représentée au niveau local. Le fonctionnement de nos syndicats de fonction publique correspond-il à cette nouvelle architecture territoriale ? Cela pose enfin la question de la place des URI pour piloter l'expression de la CFDT au niveau de l'Etat territorial.

Notre appréciation de la réforme proposée :

Pour la CFDT, une caractéristique significative de l'Etat français est d'exercer une fonction d'intégration à travers son administration déconcentrée, en premier lieu sur le terrain, là où se construit l'ordre social et politique au quotidien. La déconcentration de la décision publique peut donc être une nécessité qui permet d'ajuster aux réalités locales des politiques définies au niveau central. Il reviendra à l'Etat central, en fin de compte, de garantir la cohérence d'ensemble, l'équilibre entre les territoires et l'équité entre les citoyens, par des mécanismes de péréquation financière et des politiques d'infrastructures.

Le schéma proposé répond donc en grande partie à nos exigences, notamment par le fait que l'échelon régional se trouve au centre du système administratif.

Nous pouvons toutefois émettre les réserves suivantes :

1. Dans la méthode, la réforme proposée hésite aujourd'hui entre l'**expérimentation** déjà réalisée à petite échelle (réorganisation de la Préfecture du Lot, rapprochement DDE / DDA) et des **démarches menées à la hussarde** (carte judiciaire). Il va sans dire que la méthode d'expérimentation devra être privilégiée dans les futures restructurations.
2. Cette réforme est lancée à un moment où l'illisibilité des échelons d'intervention de l'Etat local est à son comble. A titre d'exemple, on constate, à l'issue des audits RGPP, qu'on ne dispose pas en France d'un schéma fiable et exhaustif de la répartition exacte des agents en fonction dans les services déconcentrés...

C'est donc une réforme qui est attendue mais qui peut surprendre par le **manque de concertation** dans sa préparation à grande échelle.

3. Avec la subordination du préfet de département au préfet de région, elle renforce la Région au détriment du département (dans la perspective d'une suppression à

terme de cet échelon ?). Elle questionne donc aussi la pertinence du **découpage géographique actuel des régions en termes d'équité et d'aménagement du territoire**.

4. Pour une meilleure lisibilité et une cohérence à l'action de l'Etat en région, il faut enfin que les pouvoirs publics clarifient, au plus vite, les **articulations avec les conseils régionaux**, en termes de compétences et de domaines d'intervention.

Jusqu'ici la CFDT plaide pour une distribution des rôles où l'Etat en région assurerait le contrôle, et les Régions le pilotage des politiques publiques. Or, la réorganisation proposée attribue à l'Etat en région ce rôle de pilotage sans que l'on sache précisément ce qui resterait au niveau des Régions.

5. Pour ce qui est des personnels, la création de **bassins d'emploi public locaux** pourrait faciliter la mobilité sur un périmètre plausible. La création des grandes directions régionales pourrait favoriser la polyvalence, mais à condition de donner de véritables marges de gestion à l'échelon local. Or, à ce stade, les derniers arbitrages vont dans le sens d'un maintien du lien entre les agents des services déconcentrés et leur ministère d'origine.

3.2- La création des Agences de service public

Le Conseil de modernisation de décembre a décidé de favoriser, de manière expérimentale, la création d'Agences de service public (ASP), services de l'Etat centrés sur la production des services publics et dotés d'une plus grande autonomie et de souplesse de gestion :

- un **responsable recruté dans le secteur public ou privé**, nommé pour une durée précise et d'une délégation de pouvoir ;
- des **organes de gouvernance** associant des personnalités qualifiées et des usagers ;
- des **contrôles allégés**, notamment de l'engagement des dépenses ;
- une lettre de mission obligatoire, un **engagement contractuel pluriannuel fixant les objectifs et les moyens**, des obligations de compte rendus annuels de performance ;
- une **part de rémunération variable liée à la performance** du responsable et des cadres ;
- des services assurés par des **fonctionnaires ou contractuels** ;
- une revue de l'utilité de l'agence **tous les cinq ans**.

De façon plus générale, la création d'agences renvoie à la volonté de dissocier responsabilités stratégiques, conservées par l'administration centrale, et fonctions opérationnelles, confiées à ces structures. Elle est souvent perçue comme un signe du « **démembrement** » de la **puissance publique** mené au nom d'une nécessaire réforme de l'État.

La création des agences appelle les remarques suivantes :

1. En instaurant une **séparation assumée entre la conception et l'exécution de l'action publique**, la mise en place de ces agences pourrait participer à la nécessité de clarifier les relations entre les administrations publiques et le politique. Le politique aurait pour mission de fixer des objectifs et d'assurer la régulation, tandis que les agences seraient responsables de la mise en œuvre et de la gestion.

La création d'agences pourrait, alors, représenter un contre-pouvoir à la forte politisation de l'administration française. Même si le directeur de l'agence est nommé par le ministre, il dispose d'une grande autonomie et sera évalué sur la réalisation des missions.

2. La création des agences pourrait augmenter la **capacité de l'Etat à organiser et réorganiser ses activités**. Cette difficulté des ministères à réorganiser leurs fonctions, est une des pierres d'achoppement des réformes de l'Etat successives.
3. Pour être efficace, cette réforme doit s'accompagner d'une mise en place de **dispositifs d'évaluation**, assurés par des acteurs multiples. Les indicateurs doivent être négociés au moment où les objectifs politiques sont fixés.
4. Modèles de l'évolution de l'administration vers une architecture plus « polycentrique », ces agences, certes enracinées dans leur milieu d'intervention, pourraient aussi être une façon pour l'administration centrale de **rejeter les responsabilités en cas d'échec vers les agents** chargés de la mise en œuvre de la politique publique.
5. S'agissant du personnel des agences, la question de **la gestion des statuts et contrats différents** dans une même agence reste entière.

III. L'efficience des politiques publiques en question

Partant des réformes administratives engagées dans les pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années, le gouvernement estime pouvoir augmenter l'efficience des politiques publiques – leur efficacité rapportée à leur coût – sans menacer pour autant leur qualité.

D'ores et déjà, nous pouvons retenir **trois leçons des expériences similaires** à la RGPP dans les pays de l'UE (Suède, Grande Bretagne) ou de l'OCDE (Canada, Nouvelle Zélande) :

1. Construire un consensus autour d'une conception partagée de l'Etat-Providence

En France, l'espace de discussion et de construction de consensus autour du modèle social est réduit, voire inexistant. Les critiques, justifiées, de l'action actuelle de l'Etat qui visent à dénoncer son fonctionnement bureaucratique, son hégémonie sur la société civile, l'abstraction de son droit social incapable de libérer des solidarités plus actives et concrètes, se confondent avec les discours des tenants de la doctrine néolibérale qui font du marché le vecteur exclusif de la vie sociale et discréditent l'action publique, en faisant appel aux seules ressources de l'individu.

Les gouvernements qui ont réussi la réforme de leurs politiques publiques sont ceux qui ont explicité, **par le débat public et par le consensus**, l'identification des risques à couvrir et des sécurités à construire. La discussion a ensuite porté sur les modalités de construction des solidarités : collective ou individuelle, assises sur le travail ou la solidarité nationale, etc. Elle a permis, en dernier lieu, de s'interroger sur **le rôle de l'Etat, son périmètre et ses missions**.

Le gouvernement persiste, aujourd'hui, dans le slogan politique de « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux », alors même que le Livre blanc de la mission Silicani sur les valeurs et missions des services publics et de la Fonction publique n'a pas été rendu, ses conclusions n'ont été ni discutées ni validées. Il est fort à parier que cette **démarche à l'envers** produira, dans les jours qui viennent et au gré des annonces de suppression de postes, **des mouvements de contestation, métier après métier et sans coordination, qui pourraient finir dans l'amertume et la frustration**, faute de soutien de la population à qui il manque une lecture d'ensemble.

2. Mettre en place des outils transparents et participatifs d'évaluation en amont et en aval des politiques publiques

Dans les expériences étrangères, l'évaluation est utilisée comme un moyen d'enrichir le débat démocratique, d'associer plus largement les acteurs (pas seulement les fonctionnaires) à la conception des politiques et de justifier les dépenses publiques.

Dans le contexte de la RGPP française, l'évaluation des politiques publiques est réduite à un **exercice secret et technocratique d'audit**, mené par des inspecteurs des finances épaulés par des cabinets privés.

L'intitulé RGPP ne doit donc pas faire illusion : il ne s'agit nullement d'évaluer les politiques, mais seulement de conduire une classique étude d'organisation administrative. Evaluer les politiques publiques implique de questionner le sens de l'action au regard de ses effets sociaux réels et des attentes de la société. Rien de tel dans la RGPP qui se contente de mettre en évidence **des gisements d'économies** (ce qui n'est pas négligeable en soi) et dans quelques cas, de redéfinir les missions.

On peut également se poser la question de l'absence d'articulation avec la mesure des résultats de l'administration prévue dans la nouvelle procédure budgétaire appliquée aux administrations. La **LOLF** avait, de plus, l'avantage de mettre le **Parlement** au cœur des évaluations publiques mais elle semble totalement absente de la procédure actuelle de révision.

3. Assurer les coûts générés par la Réforme de l'Etat

Comme dans toutes les expériences étrangères de ce type, la réduction du nombre de fonctionnaires sera accompagnée, en France, par le recours au **recrutement de contractuels** et à **l'externalisation des services à faible valeur ajoutée**.

L'ouverture du système de recrutement et de carrière, annoncée dans le discours de N. Sarkozy et reprise dans les conclusions dans le Livre Blanc de la Mission Silicani peut conduire au **népotisme** si on ne met pas en place des procédures transparentes de recrutement et de promotion.

Les expériences étrangères font état du **coût non-négligeable des procédures de GRH**, pour le recrutement, la gestion des compétences, l'organisation des filières par métier (dans la fonction publique d'Etat en particulier où elles n'existent pas), de l'avancement et de la rémunération au mérite, dans des administrations régies, jusqu'ici, par le recrutement au concours et l'avancement par l'ancienneté.

De même, l'expérience des autres pays montre que l'externalisation vers le privé des fonctions de gardiennage, nettoyage, restauration, logistique, permet certes de réaliser des **économies substantielles mais provisoires** à l'Etat.

Car si le secteur privé propose, en comparaison avec le secteur public, des salaires moins élevés (et des contrats plus précaires) pour le recrutement des personnels peu qualifiés, **le coût de l'encadrement des contrats et du contrôle de l'exécution** effectué par le secteur public compense, en moins de cinq ans, les économies ainsi réalisées (Etudes OCDE).

Enfin, tous les pays qui ont modernisé leur Etat ont réinterrogé les méthodes de recrutement et les perspectives de carrière de l'encadrement supérieur afin d'engager, en parallèle, une **réforme de la haute fonction publique**. La RGPP française épargne ces hauts fonctionnaires de toute analyse critique de leurs missions et fonctions.

En conclusion, pour être opérationnelle (gestion publique) et socialement acceptable (consensus des citoyens et des agents), le volet réforme de l'Etat de la RGPP réclamera, au moins pendant ses dix premières années, des financements supplémentaires.

Pour mener à bien la réforme de l'Etat, comme pour surmonter telle ou telle résistance, il faudra sans doute payer³, mais au prix d'économies ailleurs, et donc d'autres difficultés politiques. Nicolas Sarkozy est aujourd'hui condamné à une discipline financière qu'il n'avait pas anticipée et risque demain, si la situation se dégrade encore, de devoir **mener de front réforme de l'Etat et rigueur sur les budgets sociaux (logement, exclusion, emploi, formation)**. Si, depuis son élection, la nécessité économique de transformations profondes est largement reconnue, à droite comme à gauche, il a contre lui d'avoir, par les mesures fiscales de l'été 2007, donné prise au **soupçon quant à l'équité de sa politique**. Les coupes claires dans les dépenses sociales pourront renforcer ce soupçon et accentuer le climat de défiance.

³ Pour mémoire, la fusion de la DGI (Impôts) et DGCP (Trésor) au ministère des Finances se fera au prix de 130 millions d'euros de mesures indemnitaires supplémentaires pour les agents concernés.

Annexe 1

Notre conception de l'action publique depuis Lille

La résolution de Lille (1988) questionne l'efficacité de l'Etat et de l'action publique au regard des difficultés rencontrées par la démocratie française : montée d'une démocratie de sanction, dérive populiste et risques de la démocratie d'opinion.

La résolution exige alors de l'Etat qu'il dissipe les interrogations autour du transfert de ses compétences vers l'Union européenne et les collectivités territoriales, qu'il réponde à la demande sociale d'éclairage de l'avenir en organisant un débat public de qualité, qu'il reconnaisse la place des acteurs sociaux (associations et partenaires sociaux), qu'il redéploie les moyens des services publics au nom de solidarités nouvelles.

La résolution de Nantes (2002) adopte un ton moins politique mais pas forcément plus conciliant à l'égard de l'Etat. Elle met l'accent sur l'efficacité de l'Etat, la réforme des relations sociales au sein des fonctions publiques, sur les manières de conjuguer les attentes des citoyens et des fonctionnaires.

Notre appréciation de l'action publique reste négative sur les trois plans. L'absence d'anticipation des questions de long terme fragilise la cohésion sociale. Sont donnés deux exemples concrets : l'avenir des retraites et les stratégies industrielles au niveau européen. Sont également critiquées la capacité de l'Etat à redéfinir son action dans un cadre européen, l'inflation des normes juridiques, la prise en compte insuffisante des corps intermédiaires et la capacité de l'Etat employeur à s'engager dans des relations contractuelles.

L'intervention publique au Congrès de Grenoble (2006)

Le rapport d'activité présenté à Grenoble présente les conclusions suivantes en matière de politiques publiques et pour la fonction publique :

- Un bilan très négatif du comportement de l'Etat employeur
- Une cohérence des interventions CFDT autour de l'acte II de la décentralisation, assurée à travers le groupe de travail du Bn
- Des initiatives pour la prise en charge territoriale des questions liées à l'emploi, l'insertion, risques professionnels
- Pas de résultats très concrets sur la dimension urbaine
- Une place prépondérante dans l'institutionnel logement
- Un investissement important dans le « Débat national sur l'avenir de l'Ecole »
- Le document « La recherche que nous voulons »

La Résolution de Grenoble prend le parti de réunir sous le même chapeau intitulé « Une intervention publique garante de la cohésion sociale et de la régulation de l'économie de marché », les trois niveaux d'intervention publique (Etat, Europe, Monde). Le parti est également pris de ne pas présenter un niveau régional ou local aux côtés des trois autres. Les principales arrêtes de la résolution sont résumées ci-dessous :

1. Etat garant de la solidarité et de la cohésion nationale

Ce chapitre rappelle les fonctions régaliennes de l'Etat (protection des biens et des personnes, libertés publiques, police, justice, sécurité). Au-delà, nos exigences à l'égard de l'Etat restent multiples :

- cohésion sociale : renforcer la solidarité nationale.
- cohésion territoriale : donner les moyens nécessaires à la décentralisation. Pallier le déséquilibre des ressources des collectivités territoriales
- Favoriser la croissance en s'inscrivant dans le développement durable
- Assurer la redistribution des richesses
- Organiser la gouvernance sur les plans économique, social, environnemental.

Pour rénover l'intervention publique, il faut un état des lieux, des priorités établies issues du débat public. Il faut anticiper les évolutions, inscrire les objectifs dans la durée et les expliciter aux citoyens.

La puissance publique ne peut régler, seule, tous les problèmes. Il faut la conjugaison de tous les acteurs, par la reconnaissance de la place des acteurs intermédiaires, le dialogue avec les partenaires sociaux, avec le monde associatif.

La puissance publique doit garantir l'exercice des droits sociaux fondamentaux et l'accès aux éléments indispensables au bien-être.

2. L'Etat garant de services publics de qualité

Les services publics ne se résument pas à la détention du capital, à la forme juridique de l'entreprise, au statut du personnel. Leurs missions doivent répondre aux besoins individuels et collectifs.

Nous avons des exigences de qualité du service public quel que soit l'opérateur : égal accès de tous, continuité et adaptabilité, recherche d'une meilleure efficacité, des moyens de l'évaluation

Dans ce cadre, une directive européenne SIG (services d'intérêt général) est réclamée.

Nous exigeons aussi la rénovation de la relation des employeurs publics avec leurs salariés : clarté des objectifs, dialogue social, négociation collective, gestion des fonctions publiques.

De son côté, la CFDT s'engage à :

- concilier les attentes des citoyens vis-à-vis des services publics et celles des personnels concernés ;
- rechercher des formes d'actions les moins pénalisantes pour les usagers sans exclure le recours à la grève : systèmes d'alerte.

Annexe 2

Le plan de travail confédéral (2007-2010)

Agir pour une action publique garante de la cohésion sociale et territoriale

Faire évoluer nos pratiques et notre stratégie d'action au regard de la dynamique de décentralisation :

- **Réaliser un bilan d'étape sur le transfert de compétences aux collectivités territoriales, sur ses conséquences sur les missions de service public et sur son impact sur les personnels concernés**

Depuis avril 2007, la Confédération a réalisé un travail conséquent de collecte et de synthèse avec les Unions régionales (12 des 22 URI ont rédigé un rapport sur le sujet) à partir du **bilan de l'Acte II de la décentralisation** (l'ensemble des travaux prochainement disponibles sur cfdt.net). Une dernière séance de travail prévue le 10 janvier 2008 devra permettre d'achever la synthèse des travaux pour aider à construire notre position sur trois points :

1. L'avenir de la décentralisation et le rôle de l'Etat en région (déconcentration) ;
2. La fiscalité locale (en prévision du Grenelle de la fiscalité locale dont l'idée a été lancée par Nicolas Sarkozy fin novembre) ;
3. L'état de l'implication des équipes régionales CFDT dans le dialogue social territorial (pour alimenter le travail engagé à la suite du Conseil national).

Faire évoluer l'Etat vers une action publique plus efficace :

- **Mesurer l'impact de la LOLF pour une réforme de l'Etat et une action publique efficaces**

Depuis mai 2007, la confédération a engagé un travail d'évaluation de l'impact de la **Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** qui, après une phase d'expérimentation de cinq ans, est entrée pleinement en vigueur en 2006.

Une enquête a été menée dans les fédérations du Public (juillet - mois d'octobre 2007) pour évaluer l'impact de la LOLF sur les relations professionnelles et la réforme de l'Etat. Les résultats de l'enquête feront l'objet d'une présentation à la Commission exécutive début janvier 2008, avant d'être restitués aux Fédérations.

- **Parvenir à une conception partagée de la Réforme de l'Etat et de ses missions, avec les FD et les URI**
- **Renforcer les capacités de nos équipes du public à se saisir des stratégies de modernisation des administrations (contrôle stratégique, transparence de la gestion, réduction des effectifs)**

Depuis janvier 2008, trois journées de travail ont été organisées, avec les FD et les URI, pour parvenir à une conception partagée des missions de l'Etat :

1. Assurer des fonctions régaliennes.
2. Garantir la cohésion sociale et territoriale.
3. Evaluer les politiques publiques et l'action de l'Etat.